Conseil consultatif canadien de l'environnement
Canadian Environmental Advisory Council

Conseil consultatif canadien de l'environnement

Examen de l'avant-projet de Loi sur la protection de l'environnement

Mars 1987

Conseil consultatif canadien de l'environnement
Ottawa, Canada
K1A 0H3

Canada

Conseil

consultatif

de l'environnement

Examen de l'avant-projet de
Loi sur la protection de l'environnement

Les demandes de renseignements au sujet des travaux du Conseil doivent être adressées au:

Directeur exécutif
Conseil consultatif canadien de l'environnement
a/s Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0H3

This report is also available in English

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987
No de cat. En 92-5/1987F
ISBN 0-662-94193-4

90-05112

RÔLE DU
CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) est un organisme qui représente un groupe de Canadiens versés et actifs dans le domaine de l'environnement. Il agit comme un "conseil privé" auprès du ministre de l'Environnement, et constitue ainsi une source de conseils autre que celles du ministère de l'Environnement et des organismes fédéraux, ou de divers groupes d'intérêt public. En conséquence, le rôle du Conseil à l'égard du public, comme la tâche de publier des rapports, est relégué au second plan, car sa fonction première est de conseiller le ministre de l'Environnement.

TABLE DES MATIÈRES

Rôle du Conseil consultatif canadien de l'environnement

Remerciements

Introduction

Aperçu général

Page

PARTIE I COMMENTAIRES GÉNÉRAUX 1
Avant-propos et philosophie 3
Titre, portée et esprit 5
Normes et directives 8
Appréciation et réglementation des substances toxiques . . . 9
Mécanisme de la commission d'étude 23
Participation du public 27
Pollution atmosphérique 32
Mise en application de la loi 34
Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) 40

PARTIE II TABLEAU SOMMAIRE DES CHANGEMENTS RECOMMANDÉS À CERTAINS ARTICLES DE LA LOI 43

PARTIE III ANNEXES 57

Annexe 1 Liste des participants - Atelier du Conseil consultatif canadien de l'environnement, Les 11 et 12 février 1987 58

Annexe 2 Examen juridique de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement, par le professeur A.R. Lucas 59

Annexe 3 Examen critique de quelques aspects de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement, par Dr Don Mackay 75

Annexe 4 Rapport du Conseil consultatif canadien de l'environnement concernant l'application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son ministère, par Dr Lorne Giroux 109

Annexe 5 Membres du Conseil consultatif canadien de l'environnement 119

REMERCIEMENTS

À la demande du ministre de l'Environnement, le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) a entrepris un examen de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement déposé à la Chambre des communes le 18 décembre 1986. Le Conseil a pu commencer à planifier ses démarches le 5 janvier 1987 et les présents commentaires sont le fruit d'un atelier qui s'est tenu à Toronto les 11 et 12 février.

Étant donné le délai relativement court, un tel examen n'aurait pu se dérouler sans les encouragements prodigués par le ministre de l'Environnement, l'honorable Tom McMillan. Par ailleurs, son succès n'aurait pu être garanti sans le dévouement des membres actuels ou des anciens membres du Conseil qui, moyennant un très court préavis, ont modifié leur emploi du temps afin de consacrer du temps aux préparatifs et au déroulement de l'atelier et à la rédaction du présent rapport. L'annexe 1 fournit la liste des participants.

Le Conseil tient tout particulièrement à faire état des contributions de deux anciens membres qui ont préparé des documents de travail pour l'atelier, à savoir MM. A.R. Lucas et Donald MacKay. Leurs documents figurent en annexes 2 et 3 au présent rapport.

Lors de la séance d'ouverture de l'atelier, des fonctionnaires d'Environnement Canada ont présenté des documents de travail et dirigé une séance d'information portant sur l'avant-projet de loi.

INTRODUCTION

À la fin des années 1960 et au début des années 1970, l'importance croissante accordée aux questions environnementales a mené le gouvernement fédéral à prendre une série de mesures législatives, avec notamment la création d'Environnement Canada en 1972. Le rythme s'est légèrement ralenti au cours des années 1970 et, dans les années 1980, on s'intéresse surtout à la mise au point des lois et règlements existants.

Il est important de reconnaître et de soutenir l'avant-projet de Loi sur la protection de l'environnement car c'est la première initiative fédérale d'importance en matière de législation sur l'environnement dans les années 1980. Sans parler de ses points forts et de ses points faibles, cet avant-projet s'imposait depuis fort longtemps. Le Conseil tient à féliciter le Ministre qui s'est montré fermement déterminé à soumettre, en 1987, à l'approbation du Parlement une loi protectrice plus globale. Il convient de louer le processus qui a permis à des groupes de travail représentant l'industrie, le gouvernement, les syndicats, les groupes écologiques et les consommateurs de se réunir pour éclaircir le sujet et pour identifier individuellement et collectivement les problèmes et les solutions.

Par la suite, les consultations qui ont accompagné le dépôt de l'avant-projet de loi constituent une grande innovation. Lors de la rédaction d'une nouvelle loi, une étape normale préliminaire consiste à effectuer certaines consultations habituellement limitées et confidentielles. On a suivi ici un processus assez inhabituel : en effet, l'avant-projet de loi a d'abord été déposé devant le Parlement, puis on a procédé, à la consultation publique en se basant sur le document et enfin déposé un projet de loi révisé en première lecture devant le Parlement. Bien que le temps imparti pour les consultations soit limité, le Conseil appuie en principe cette forme de consultation en matière de législation sur l'environnement. Il convient de donner aux Canadiens, qui démontrent un intérêt soutenu pour l'environnement, maintes occasions de faire des commentaires sur les projets de loi qui auront une influence sur l'environnement dont ils font partie.

Le présent rapport sur l'examen de l'avant-projet de loi effectué par le Conseil renferme des suggestions et des recommandations, ainsi qu'un certain nombre de critiques constructives. De l'avis du Conseil, leur adoption créerait une amélioration par initiative qui, par ailleurs, est très valable. Il convient d'envisager les critiques et les recommandations dans le contexte qui les a vu naître, à savoir qu'il s'agit ici de la première grande initiative du gouvernement fédéral en matière de législation sur l'environnement depuis plusieurs années, et que le public a été consulté avant la révision de l'avant-projet. Sans ces circonstances, il aurait été impossible de préparer et de présenter ces critiques et ces recommandations.

Le Conseil est tout à fait conscient qu'il ne s'agit pas là d'un examen exhaustif de la Loi, puisqu'il a été limité par le temps et les ressources mis à sa disposition. Bien que l'on se soit efforcé, surtout dans la partie II du présent rapport, d'identifier les répercussions des recommandations du Conseil sur d'autres articles de la Loi, des omissions ont pu s'y glisser. Les modifications proposées dans la partie I sont présentées comme des "recommandations", des "suggestions" ou des "points de vue", mais cette formulation différente ne reflète nullement la priorité que le Conseil accorde aux diverses modifications proposées. Pour faciliter la lecture, toutes modifications sont imprimées en **caractères gras.**

APERÇU GÉNÉRAL

À la demande du ministre de l'Environnement, le Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) a examiné l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement. Cet examen a donné lieu à plus de 50 recommandations portant sur des modifications à apporter à l'avant-projet de loi et sur la mise en oeuvre et l'application de la loi. La partie I du présent rapport décrit ces recommandations et la partie II regroupe les modifications proposées à la Loi. Le présent aperçu est général et ne cherche donc nullement à résumer les recommandations, mais plutôt à décrire brièvement le contexte dans lequel l'examen a été entrepris et certains des principaux thèmes qui sont ressortis de la discussion.

Les années 1980 s'inscrivent dans une ère de défis où doit se créer une législation sur l'environnement qui servira effectivement à protéger la qualité de l'environnement ou qui sera perçue comme tel. Aujourd'hui, chacun comprend que tous les aspects de l'activité humaine, y compris le rendement économique et la santé, sont intimement liés à la qualité de l'environnement naturel et que les menaces qui pèsent sur l'environnement ne sont pas toutes directes et apparentes, mais souvent indirectes et insidieuses. Tous les secteurs de la société, depuis les groupes d'intérêt public jusqu'à l'industrie, sont largement et profondément préoccupés par les menaces qui pèsent sur l'environnement. C'est dans ce contexte (conditions actuelles, état des connaissances et attentes du public) que le Conseil a examiné l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement.

Le Conseil s'est tout de suite rendu compte de l'impossibilité d'entreprendre un examen complet et approfondi en raison du temps et des ressources limités. Il a donc pris délibérément la décision de se concentrer sur certains éléments de l'avant-projet de loi et de mettre de côté certains aspects impossibles à examiner dans le temps imparti, notamment : la relation entre l'avant-projet de loi et les autres lois fédérales en matière d'environnement (en particulier l'article 33 de la Loi sur les pêcheries); les liens entre l'avant-projet de loi et les lois et pratiques connexes aux niveaux provincial, territorial et municipal; une comparaison avec la législation en matière d'environnement dans d'autres pays (notamment aux États-Unis à la lumière des négociations en cours sur le libre-échange); et une évaluation des répercussions des recommandations connexes présentées par la Commission de réforme du droit.

Au cours de l'atelier organisé par le Conseil les 11 et 12 février, ses membres en sont rapidement arrivés à un consensus sur la question de la "portée" de l'avant-projet de loi. Ils estiment que le titre de la loi implique une façon plus globale d'aborder la question que ne le justifie le contenu de l'avant-projet de loi. Ils préfèrent donc élargir le contenu de la loi plutôt que d'en restreindre le titre, par exemple, à une sorte de "loi sur le contrôle des substances toxiques". Ce point de vue favorable à l'élargissement de la portée de la loi se retrouve dans un certain nombre de recommandations contenues dans le présent rapport, notamment l'application de la loi aux produits de la biotechnologie, l'inclusion d'un pouvoir conféré au Ministre en vue d'édicter des règlements concernant le Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) et la clarification des pouvoirs de fixation des normes d'émission pour le contrôle atmosphérique au Canada.

De l'avis du Conseil, la suffisance des ressources, en particulier d'un personnel spécialisé hautement qualifié à Environnement Canada, constitue l'un des principaux facteurs qui influeront sur l'échéancier et l'application efficace de la Loi à long terme. Cette compétence scientifique ne semble pas exister actuellement au sein d'Environnement Canada, puisque la Direction des produits chimiques commerciaux du Ministère compte environ douze professionnels en comparaison de 200 à 300 pour son homologue aux États-Unis. Le Conseil recommande d'accroître le nombre de chimistes et d'écotoxicologues ayant une formation scientifique au sein d'Environnement Canada, mais il met en garde contre toute réaffectation du personnel existant, car cela risquerait de diminuer l'efficacité d'autres programmes au sein du Ministère. Pour satisfaire cette exigence dans son ensemble et de la façon la plus rentable possible, le Conseil présente plusieurs autres suggestions, notamment le recours à un financement externe pour encourager le perfectionnement des compétences à l'extérieur du gouvernement; et la satisfaction des besoins à court terme grâce à l'embauche temporaire de personnes du secteur privé et au recours ou à l'embauche à contrat à l'échelle internationale de personnes compétentes.

La Politique d'application promise constitue un autre facteur qui influera sur l'application de l'avant-projet de loi. N'ayant eu à sa disposition qu'un énoncé et non une ébauche de politique pour examen, le Conseil regrette de n'avoir pu apporter une grande contribution à ce sujet. Les points de vue du Conseil concernant les pratiques antérieures d'application sont énoncées à l'annexe 4 du présent rapport.

Le texte intégral du rapport renferme bien d'autres recommandations qui n'ont pas été abordées dans le présent aperçu général. Elles sont toutes présentées dans un but constructif, c'est-à-dire en vue d'apporter des améliorations à une initiative fort louable.

PARTIE I

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Conseil consultatif canadien de l'environnement
Le 9 mars 1987

AVANT-PROPOS ET PHILOSOPHIE

Certaines menaces généralisées qui planent sur l'environnement de notre planète, comme le déboisement, la désertification et l'érosion des sols, sont faciles à reconnaître. Tout aussi graves, bien qu'étant moins visibles, sont les rejets insidieux de substances toxiques, conséquences des activités industrielles, commerciales et domestiques, qui produisent toute une gamme de polluants. Les métaux lourds, les radionucléides, les hydrocarbures et les composés soufrés qui gisaient autrefois inertes ou bien enfermés sous les sédiments ont été ramenés à la surface par les trous de sonde et les puits de mine, afin d'être transformés et manufacturés pour être utilisés dans la société. Certaines des conséquences négatives de ce phénomène sont connues, notamment la détérioration de la couche d'ozone, l'augmentation des rayons ultraviolets et autres rayonnements ionisants, la baisse du pH en surface, l'augmentation du gaz carbonique dans l'atmosphère, l'accroissement des charges de produits chimiques dangereux dans l'eau et les aliments et la quasi-extinction de certains organismes par suite de l'empoisonnement de l'environnement.

En fait, l'humanité est en train de faire reculer l'horloge géologique et tend à rétablir un environnement hostile, primitif, antérieur à l'existence de toute vie, de l'époque où les pluies acides lavaient les roches métalliques "brûlantes" d'un monde radioactif.

Le recours à des technologies plus sécuritaires qui utilisent des sources d'énergie et des matières moins nuisibles peut arrêter cette tendance dangereuse et l'inverser. Entre temps, il faut cependant s'efforcer de bien gérer et de maîtriser toutes les substances utilisées. L'avant-projet de loi constitue une étape vers cette fin.

L'avant-projet de loi élargira la portée de la Loi sur les contaminants de l'environnement qu'il remplace, en y incluant des parties de la Loi sur le ministère de l'Environnement, de la Loi sur les ressources en eau du Canada et de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Il propose de mettre à jour et d'améliorer les moyens permettant d'identifier, d'inscrire et de contrôler les substances dangereuses. Étant donné les préoccupations traditionnelles concernant l'écotoxicité, le Conseil appuie pleinement les buts recherchés par la Loi dans le contexte d'une façon plus globale d'aborder la question de la protection de l'environnement. En fin de compte, il faudrait plutôt se référer à ce contexte élargi qu'au seul bien-être de la race humaine.

Le Ministre et son Ministère sont les principaux responsables de la partie canadienne de l'environnement qui constitue le système de soutien vital de tous les organismes, y compris de la race humaine. Cette responsabilité et cette orientation précises à l'égard de l'environnement singularisent la mission d'Environnement Canada, comparativement à celle d'autres ministères comme ceux de l'Agriculture (axé sur les cultures), des Transports (axé sur les véhicules) et de la Santé et du Bien-être social (axé sur les gens).

Tout comme ses homologues provinciaux, Environnement Canada a éprouvé des difficultés à définir son rôle vis-à-vis des autres ministères en raison de la répartition traditionnelle des responsabilités gouvernementales avant que ne se manifestent les grandes préoccupations en matière d'environnement, dans les années 1960, et par le fait que toutes les activités humaines sont forcément exécutées dans le contexte environnemental. Toutefois, si l'on reconnaît que l'environnement est la matrice tridimensionnelle de l'écosystème air/sol/eau

dans laquelle fonctionnent les organismes, on accentue alors les responsabilités d'Environnement Canada.

Le rôle du ministre de l'Environnement et d'Environnement Canada devrait consister à garantir la salubrité, la beauté et la permanence de l'écosystème canadien, qui au sein de l'écosphère mondiale, sert de cadre à une population et une économie saines. L'écosystème ne devrait pas être mis en danger par une sur-utilisation, ni par des mesures ayant des répercussions défavorables sur son air, son eau, son sol et ses composantes vivantes. Les priorités étant ainsi formulées, la protection contre les contaminants s'étend tout d'abord à l'écosystème environnant (c.-à-d. l'environnement) et ensuite, par son intermédiaire, à la population.

De ce point de vue, la priorité en tête de liste d'Environnement Canada est "l'environnement en tant qu'écosystème" et ensuite (éléments importants mais dérivés de l'environnement) la santé et le bien-être de la population humaine. En modifiant légèrement le libellé de la nouvelle loi, on pourrait tenir compte de cette importante préoccupation à l'égard de la santé de l'environnement, surtout dans le Préambule de la loi, comme en font état les présents commentaires sous la rubrique "Titre, portée et esprit".

En mettant les écosystèmes et non les gens au centre des préoccupations d'Environnement Canada, une corollaire s'impose, à savoir que les activités de soutien dans les domaines des sciences et de la recherche, nécessaires pour Environnement Canada dans le cadre de ses fonctions de protection et de gestion, ne seront probablement pas fournies par d'autres organismes gouvernementaux. D'autres ministères ne s'occupent pas de façon cohérente et permanente de recherches sur l'écosystème faisant le lien entre le comportement et le cycle des produits chimiques et leurs transformations et leurs toxicologies. Il faut donc qu'Environnement Canada se dote, rapidement, des services de recherche dont il aura besoin, sujet abordé plus loin dans le présent rapport. Le manque de ressources humaines dans le secteur scientifique du Ministère pourrait constituer un facteur susceptible de limiter l'exécution des fonctions de protection dans l'avant-projet de loi.

La même remarque vaut pour les évaluations bien documentées des incidences environnementales des activités industrielles, commerciales et domestiques polluantes. Le fait de recommander l'inclusion de dispositions habilitantes dans l'avant-projet de loi, afin de donner un fondement légal au Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE), cadre très bien avec l'initiative de protection de l'environnement. Toutefois, dans la pratique, le Processus doit toujours s'appuyer fortement sur des recherches écologiques solides et sur la compréhension qu'en a le personnel qui les effectue. Pour toutes ces raisons, le Conseil attire de nouveau l'attention du Ministre sur la nécessité d'augmenter les investissements du Ministère dans le domaine de la recherche scientifique, afin de bâtir une base efficace de connaissances sur l'environnement.

TITRE, PORTÉE ET ESPRIT

Titre et portée

Le titre complet de cette Loi est le suivant : "Loi visant la protection de la vie humaine, de la santé et de l'environnement". Nous sommes inquiets parce que ce titre tend à définir l'environnement en termes de vie humaine et de santé au lieu d'aborder les préoccupations plus vastes et les interactions complexes au sein de l'écosphère dont l'homme fait partie. Aucune stratégie globale de protection de l'environnement n'est possible si elle est axée uniquement sur la race humaine. Par ailleurs, l'accent mis sur l'environnement est la caractéristique qui distingue le mandat d'Environnement Canada de celui de Santé et Bien-être social Canada. **Nous recommandons de remplacer le titre officiel suivant de la loi "Loi visant la protection de la vie humaine, de la santé et de l'environnement" par "Loi visant la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé".**

Le titre abrégé "Loi sur la protection de l'environnement" implique une façon plus globale d'aborder la question que ne le justifie le contenu de l'avant-projet de loi. Nous pensons que cette situation incite à la critique en suscitant des attentes auxquelles l'avant-projet de loi ne répond pas. **Nous recommandons cependant de maintenir la nature globale du titre et d'y ajouter d'autres mesures de protection, dont celles qui sont proposées dans les présents commentaires généraux.**

En partant de cette idée, un problème subsiste. Dans les milieux environnementaux internationaux, l'abréviation anglaise "EPA" est reconnue comme étant celle de l'agence de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency) des États-Unis. Si la pièce maîtresse de la législation canadienne en matière d'environnement est également connue sous le nom de "EPA" (Environmental Protection Agency), il en résultera une grande confusion.

Si le gouvernement va de l'avant avec un vaste projet de loi sur la protection, tel que suggéré ci-dessus, **le Conseil recommande de remplacer le titre anglais Environmental Protection Act (EPA) par Canadian Environmental Protection Act (CEPA) ou par Environmental Protection Act of Canada (EPAC).**

Il faudra également apporter dans la Déclaration, le Préambule et les articles 5, 11 et 18, d'autres modifications au texte de la loi, conformément au changement suggéré dans le titre officiel. Les modifications proposées sont regroupées dans la Partie II du présent rapport.

Définitions et esprit de la loi

Certains mots clés utilisés dans l'avant-projet de loi ont besoin d'être définis ou clarifiés. Les expressions "substance" et "catégorie de substances" sont incluses à l'article 2, Définitions. Toutefois, il reste à savoir :

1) si les produits chimiques existants ainsi que les nouveaux sont des "substances" englobées par l'avant-projet de loi;
2) si le terme "substance" englobe les produits chimiques et les mélanges de produits chimiques présents dans les effluents et les émissions rejetés dans l'environnement.

Dans la section intitulée "Définitions", il faut énoncer clairement que tous les éléments susmentionnés sont englobés dans les expressions "substance" et "catégorie de substances", afin d'élargir suffisamment le sens de ces termes et d'éviter toute ambiguïté pouvant aboutir à des litiges.

La deuxième préoccupation concerne la définition des mots "toxique" et "substance toxique" donnée à l'article 5 de l'avant-projet de loi. Cette définition est importante car tout le processus de réglementation ne s'applique que si une substance est jugée toxique par le Ministre (article 9). Il est donc primordial de définir clairement la signification du mot "toxique" afin de pouvoir prendre des décisions efficaces concernant les mesures de protection. En vertu de l'article 5, la substance est considérée comme toxique si elle "met ou mettra sensiblement en danger, immédiatement ou à long terme, la vie humaine, la santé ou l'environnement au Canada ou dans une de ses régions", ou si "elle entraîne ou peut entraîner des effets délétères et en grande partie irréversibles sur l'environnement, pouvant ainsi nuire aux processus biologiques dont la survie de l'homme dépend".

D'après ces définitions, on pourrait croire que la preuve qu'il faut faire consiste à démontrer qu'une substance est toxique car elle cause ou causera des dommages et que ces dommages seront irréversibles et importants. Le problème provient du fait que ses propriétés chimiques "toxiques" ne constituent pas les seuls facteurs qui déterminent si un produit chimique entraîne un effet toxique important; la quantité de la dose (ou concentration dans l'environnement), le contact entre le produit chimique et l'organisme (p. ex. dans l'air, dans l'eau ou dans les aliments) et la durée du contact entre le produit chimique et l'organisme constituent également des aspects cruciaux qui, ensemble, déterminent l'exposition et donc le degré et l'importance de l'effet toxique. Même le sel ordinaire peut devenir toxique et présente, dans certaines régions, un problème environnemental insidieux. Par conséquent, ce ne sont pas seulement les propriétés inhérentes d'un produit chimique mais son utilisation, la quantité utilisée et la durée de l'exposition qui se combinent pour provoquer un événement ou une condition que nous qualifions de "toxique". Les juristes pourraient affirmer qu'il n'est pas convenable de réglementer une substance donnée, comme un composé de l'arsenic, parce qu'on prévoit l'utiliser d'une manière qui n'entraînera pas un danger important immédiat ou à long terme ou qui n'aura pas des effets en grande partie irréversibles sur l'environnement. Nous pensons toutefois qu'il faut contrôler les produits chimiques qui présentent un potentiel toxique, et pas uniquement ceux pour lesquels les dommages causés ont été prouvés ou le seront.

Par ailleurs, certains de nos problèmes toxiques les plus graves sont nés du rejet dans l'environnement de quantités relativement faibles de produits chimiques toxiques persistants (comme les dioxines) qui présentent également des propriétés aboutissant à la bioaccumulation (dans les organismes individuels) et à la bioamplification. Dans ce dernier cas, ils deviennent de plus en plus concentrés et donc, en fait, de plus en plus toxiques à mesure qu'ils remontent les chaînes alimentaires. Cela peut toutefois prendre des décennies avant que ces effets ne soient visibles ou reconnus et ils se manifestent souvent non pas dans la région de leur rejet mais dans le milieu où s'effectue le transport (air, eau, organismes alimentaires). Il ne suffit donc pas de reconnaître dans la réglementation les quantités réelles de ces types de produits chimiques, mais il faut également tenir compte de leur persistance, de leur comportement dans l'environnement et de leur sort probable. On connaît assez bien les propriétés de la plupart des substances qui peuvent entraîner ces types d'effet. Il faut donc réglementer ces

substances sur la base de leur potentiel toxique. Il n'est ni acceptable ni dans l'esprit de la philosophie de la gestion de tout le cycle de vie des substances d'attendre que les effets délétères soient apparus dans l'environnement.

D'autres exemples permettront d'illustrer les problèmes rencontrés dans la définition du mot "toxique". Dans de nombreux cas, nous faisons face à des mélanges d'un grand nombre de substances dans l'environnement. Le dommage individuel causé par une substance quelconque isolée ne serait pas particulièrement important, mais l'effet total combiné provoque des dommages. Il faut reconnaître que ces effets cumulatifs sont toxiques.

Le caractère irréversible d'un effet n'est pas non plus forcément un bon critère d'évaluation de la toxicité. On pourrait prétendre que la capacité de l'environnement et de la population humaine à se remettre à long terme de catastrophes toxiques, comme les déversements de gaz empoisonnés résultant d'éruptions volcaniques ou de catastrophes du genre de celles qui sont survenues à Bhopal, Seveso, Minamata ou Ixtoc, signifie que ces changements ne sont pas nécessairement "irréversibles" si on les envisage sur une décennie ou un siècle ou deux. Cependant, tout le monde les classerait certainement dans la catégorie des "événements toxiques importants" à éviter à tout prix. Le "caractère irréversible" est donc un critère dont il faut se servir avec discernement au moment de déterminer la "toxicité" aux fins de la présente loi.

Puisqu'il ressort clairement de l'Avant-propos que l'avant-projet de loi ne s'appliquera qu'à "certaines substances" qui "mettent en danger" l'environnement et la vie humaine et la santé des habitants du Canada, il est très important de définir les substances qui sont en cause. Il faut aussi définir clairement les critères qui rendent la loi applicable à certaines substances et pas à d'autres. Ce serait une tragédie sur le plan de l'environnement si la loi se trouvait prise dans des arguments juridiques pour savoir si oui ou non le Parlement a l'intention de l'appliquer à certaines catégories de substances incluant les produits chimiques existants, les nouveaux produits chimiques, les émissions et les effluents, les substances assez peu toxiques utilisées en grandes quantités, les substances très toxiques utilisées en petites quantités et celles qui peuvent entraîner des effets graves à court terme mais réversibles. Se posent également les questions de la toxicité potentielle par rapport à la toxicité réelle, ainsi que la question des effets cumulatifs. **Le critère important ou principe prépondérant devrait être le suivant : la substance ou la catégorie de substances est une matière qui a la capacité d'entraîner des effets néfastes sur l'environnement indépendamment de sa source ou de sa nature. Il faut énoncer clairement l'objet premier de la loi et le respect dans son application.**

NORMES ET DIRECTIVES

De l'avis du Conseil, il est regrettable que le premier pouvoir conféré au Ministre par l'avant-projet de loi, à l'article 4, l'autorise à formuler seulement des objectifs et des directives relatifs à la qualité de l'environnement, et non des normes réglementaires.

Le Conseil est d'avis qu'il est important de faire la distinction entre directives et normes réglementaires relatives à la qualité de l'environnement, compte tenu de leur nature et de leur but respectifs. Les directives aussi bien que les normes réglementaires peuvent se présenter sous forme de limites prescrites pour des contaminants donnés dans l'air ambiant, l'eau ou le sol, dans des situations données, ou rejetés par des sources données. Il y a cependant une différence fondamentale entre les "normes" et les "directives". Les normes réglementaires s'entendent habituellement de limites légales précises, prescrites par des textes à caractère réglementaire. Elles ont un caractère obligatoire et comportent des peines et d'autres pouvoirs d'application. Les directives par contre sont formulées et publiées en vertu de larges pouvoirs ministériels de faire de la recherche, d'éduquer, de persuader et d'encourager en général la protection de l'environnement. La violation de directives est rarement contraire à la loi ou l'objet de procédures d'application.

Les normes réglementaires sont des mesures coercitives directes que l'on a l'intention d'appliquer. Elles constituent des éléments essentiels de l'imposition de limites légales pour la protection de l'environnement. Les directives servent surtout d'objectifs à atteindre et de modèles à proposer à d'autres organismes ou paliers de gouvernement. Ce sont des outils essentiels pour les "défenseurs" de la protection de l'environnement, qui peuvent s'avérer indispensables, par exemple, dans le processus d'amélioration des normes provinciales, et en général pour harmoniser les normes fédérales et provinciales relatives à la qualité de l'environnement.

Il serait important de préciser que les articles 4, 30 et 35 de l'avant-projet de loi prévoient des directives dans ce sens. Il ne faudrait pas laisser croire que les directives établies en application de ces articles sont susceptibles d'exécution directe.

Cette distinction entre directives et normes réglementaires entraîne le besoin, si l'on a l'intention de donner une valeur obligatoire aux limites relatives aux contaminants, de prescrire des normes par règlement, accompagnées de pouvoirs d'application. Le Conseil tient pour acquis que l'on a l'intention de donner un caractère obligatoire à toutes les prescriptions environnementales de la loi relatives à des questions qui relèvent de la compétence du gouvernement fédéral. **Il serait donc logique de prendre des règlements sur les prescriptions imposées aux ministères, commissions et organismes fédéraux en matière d'environnement, comme c'est le cas pour les autres normes prévues par l'avant-projet de loi, et de les soumettre aux mesures d'application figurant à la partie V. Il est recommandé que l'article 30 soit reformulé pour prévoir la prise de règlements, et non seulement de directives, pour la protection de l'environnement.**

L'article 52 devrait prévoir que l'inobservation d'un règlement pris en application de l'article 30 constitue une infraction.

APPRÉCIATION ET RÉGLEMENTATION DES SUBSTANCES TOXIQUES

La partie I de l'avant-projet de loi, Substances toxiques, reprend pour l'essentiel, avec quelques additions, la Loi sur les contaminants de l'environnement adoptée en 1974. Cette loi s'est révélée inefficace en raison de plusieurs faiblesses fondamentales, et parce que de nouvelles connaissances ont été acquises au sujet des substances toxiques et de leur comportement, de leur dispersion et de leurs effets lorsqu'elles sont rejetées dans l'environnement. La présente section aborde certaines questions importantes touchant à l'appréciation et à la réglementation des substances toxiques. D'autres aspects du sujet sont toutefois traités dans l'ensemble du rapport.

La démarche "intégrale"

Les substances toxiques se comportent suivant les lois naturelles, qui sont assez bien connues. En attendant que des technologies plus douces soient développées, il faut donc gérer avec compétence toutes les substances toxiques durant tout leur cycle d'existence, et en tenant compte de leurs effets défavorables possibles. Certains produits chimiques, tels que les BPC et les pesticides persistants, nécessitent une gestion très sévère et ne devraient être utilisés que lorsque leur rejet dans l'environnement peut être empêché ou du moins étroitement contrôlé. En fin de compte, le but de l'avant-projet de loi est donc de gérer, et non d'interdire (sauf dans quelques cas), tout en encourageant la substitution de substances moins dangereuses. Cette gestion doit être fondée sur une bonne compréhension et devrait inclure des dispositions visant la destruction ou l'immobilisation finales de toutes les substances dangereuses.

Un problème majeur est la façon dont la loi compte traiter les produits chimiques existants par rapport aux produits chimiques nouveaux. Les produits chimiques existants sont la source des problèmes actuels. Les produits chimiques nouveaux pourraient être la source de problèmes futurs. Le Rapport intitulé "L'intégral : Système de gestion des produits chimiques" publié par Environnement Canada (Environnement Canada, 1986) constitue un exposé excellent, innovateur, lucide et bien intentionné. Suivant le Conseil, l'avant-projet de loi vise à contrôler pleinement aussi bien les produits chimiques nouveaux que les produits chimiques existants dans l'environnement.

Autorité ministérielle

En ce qui concerne l'appréciation et la réglementation des substances toxiques nouvelles et existantes, le Conseil s'inquiète notamment du paragraphe 2(2), sous le titre Définitions, où l'expression "deux ministres" s'entend du ministre de l'Environnement et du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, ce qui semble indiquer que les deux ministres devront se mettre d'accord avant de faire une recommandation au Cabinet sur l'inscription ou la radiation des produits chimiques (articles 14 et 18), ou l'appréciation et la réglementation de l'importation ou de la fabrication de ces produits (articles 16, 17 et 19). Le Conseil craint que cette disposition ne cause des retards inutiles dans le processus d'appréciation et de réglementation et, par conséquent, occasionne des risques pour le public et des frais supplémentaires pour l'industrie.

En pratique, il est nécessaire que les fonctionnaires des deux ministères (Environnement et Santé nationale et Bien-être social) se consultent et

coopèrent; il ne devrait pas y avoir d'obstacles à une entente et à une action commune des deux ministres. Si toutefois il y avait désaccord (pour quelque raison que ce soit) entre les fonctionnaires des deux ministères, ce désaccord risque de se refléter au niveau ministériel et de retarder la recommandation au Cabinet par les "deux ministres".

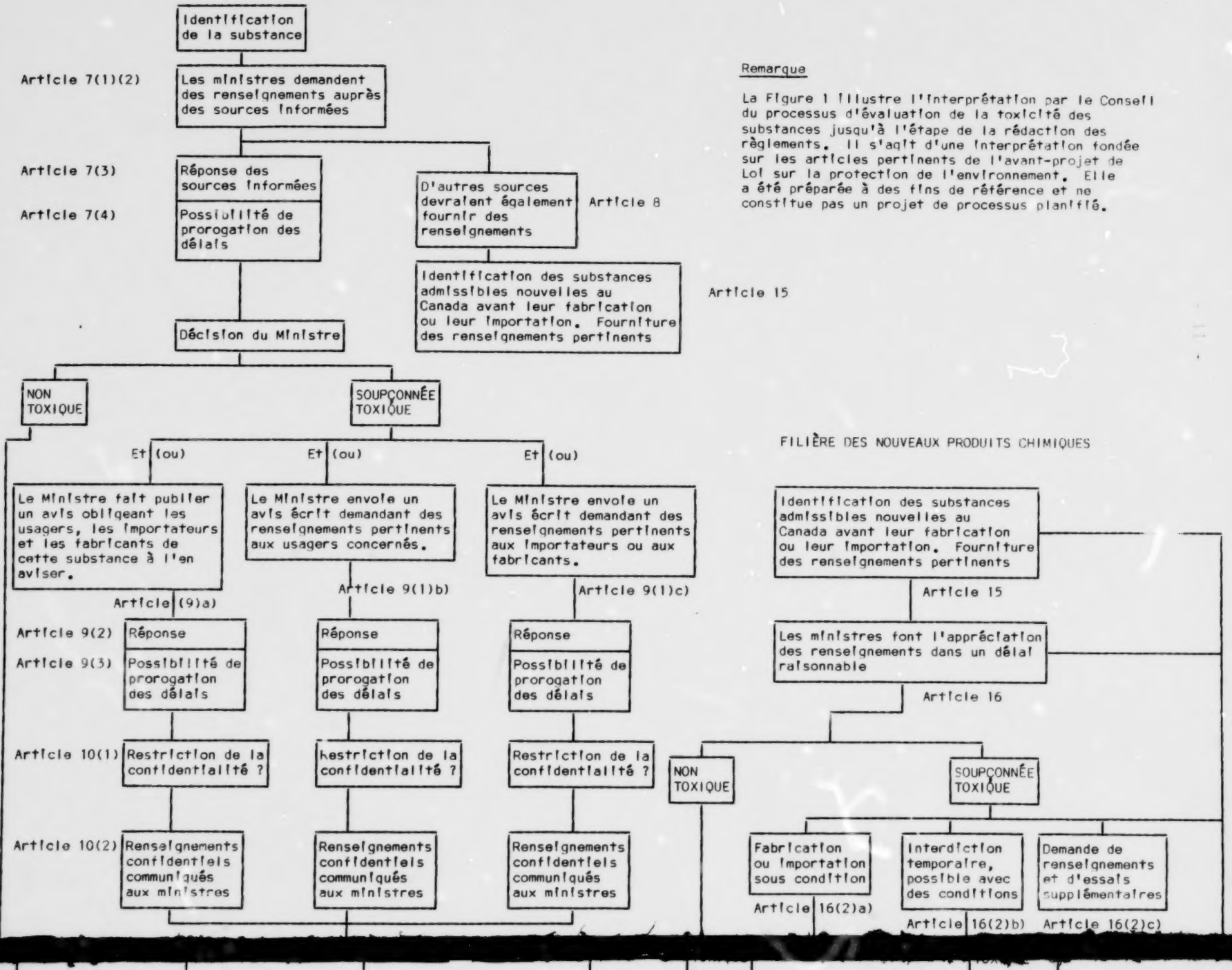
Le Conseil est d'avis que toute impasse bureaucratique sur une question aussi vitale que le contrôle de substances éventuellement toxiques devrait être résolue par le Cabinet, et que "l'un ou l'autre ministre" devrait avoir le pouvoir de faire des recommandations au Cabinet sur les sujets visés aux articles 14, 16, 17, 18 et 19.

Processus d'appréciation

Le Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement recommande, à la page 36 de son Rapport final (Environnement Canada, Santé et Bien-être social), "que le gouvernement fédéral, en consultation avec les divers intervenants, élabore une approche globale pour l'évaluation des dangers que présentent les substances chimiques pour la santé et pour l'environnement".

Le Conseil souscrit à cette recommandation et souligne qu'il s'agit là d'une tâche exigeante et de longue haleine, qu'il faudrait entreprendre sans tarder. **Étant donné que les décisions prises au terme de la procédure d'appréciation auront des incidences commerciales et financières importantes, il est essentiel que ce processus soit bien documenté et qu'il soit ouvert à l'examen du public (y compris l'industrie).** Le rôle de premier plan que joue le Canada en matière de contrôle international des produits toxiques devrait l'inciter à harmoniser son processus d'appréciation avec ceux que doit adopter l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDÉ). Il est donc souhaitable d'évaluer au plus tôt l'état de développement du processus de l'OCDÉ et son application dans le contexte canadien.

Si l'avant-projet de loi est adopté tel quel, le processus d'appréciation, qui peut entraîner l'inscription d'une substance à l'annexe IV et sa réglementation, sera long et complexe (voir la figure I). Ce processus est peut-être justifié dans le cas de substances nouvelles. Toutefois les connaissances et la recherche actuelles suffisent à établir qu'un nombre relativement élevé de substances sont toxiques au point de devoir être inscrites à l'annexe IV et réglementées.



Remarque

La Figure 1 illustre l'interprétation par le Conseil du processus d'évaluation de la toxicité des substances jusqu'à l'étape de la rédaction des règlements. Il s'agit d'une interprétation fondée sur les articles pertinents de l'avant-projet de Loi sur la protection de l'environnement. Elle a été préparée à des fins de référence et ne constitue pas un projet de processus planifié.

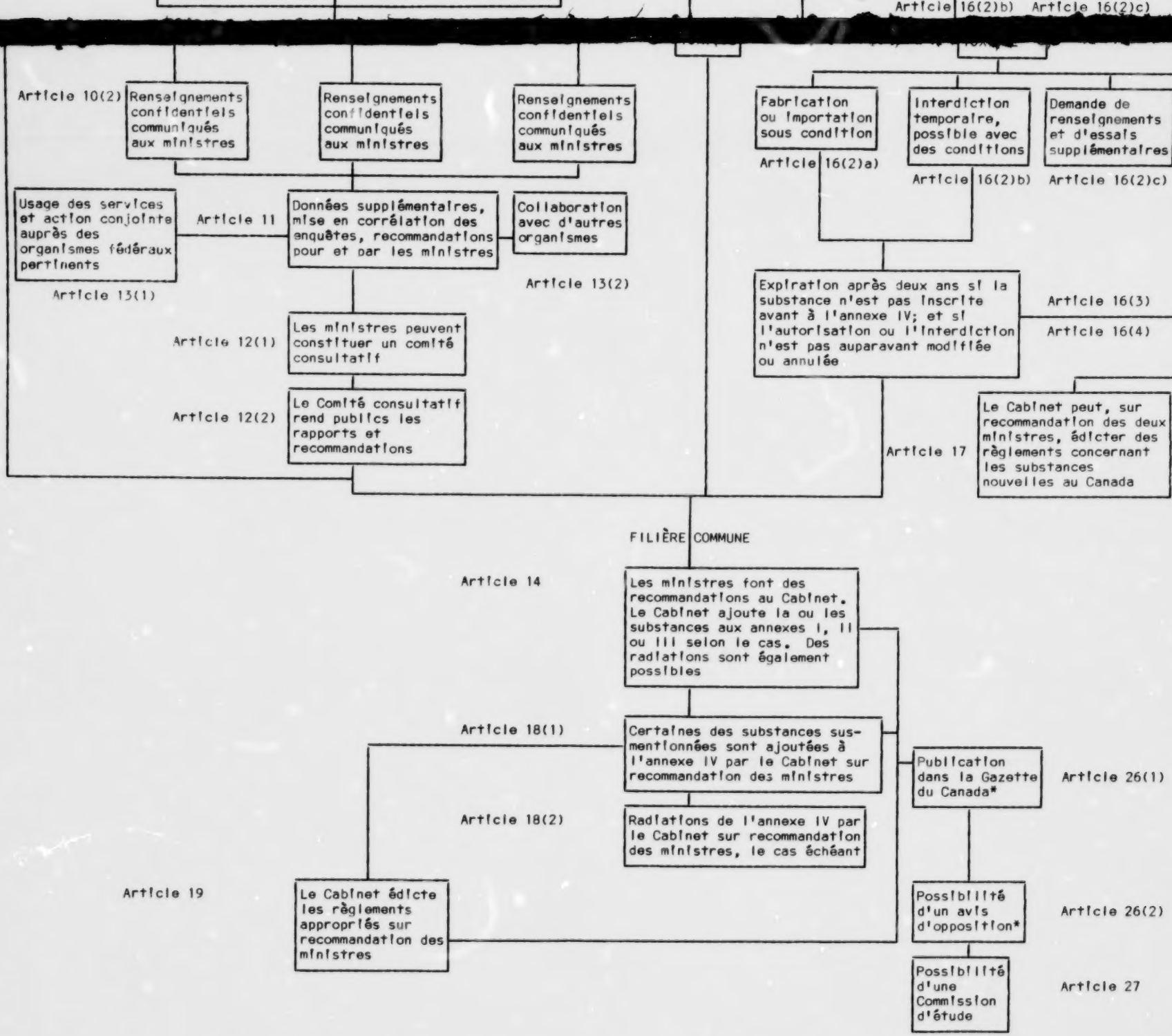


FIGURE 1 : LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DES SUBSTANCES TOXIQUES EN VERTU DU PROJET DE LOI

* S'applique également aux combustibles; se reporter à l'article 21a)

Liste des substances toxiques réglementées - Annexe IV

L'avant-projet de loi entraînera l'établissement à l'annexe IV d'une liste des substances toxiques : "Produits chimiques dangereux faisant l'objet d'une réglementation". La liste établie par l'actuelle Loi sur les contaminants de l'environnement ne renferme que cinq produits chimiques ou catégories de produits chimiques, dont trois que l'on ne fabrique plus commercialement. D'autres organismes et Administrations, y compris divers services d'Environnement Canada, ont établi des listes beaucoup plus complètes de produits chimiques dangereux. D'autres listes ont été établies par la Loi sur le transport des marchandises dangereuses, la Commission mixte internationale et certaines provinces. Sur le plan international, on relève par exemple les listes suivantes : celle de l'Environmental Protection Agency des États-Unis, le Critical Materials Register de l'État du Michigan, celle de l'OCDÉ et le Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Étant donné qu'en douze ans cinq substances seulement ont été inscrites à la liste en annexe à la Loi sur les contaminants de l'environnement, deux facteurs nous font craindre que l'application efficace de la loi ne soit indûment retardée après son adoption : le fait que la plupart des mécanismes de contrôle des substances toxiques relèvent des règlements plutôt que de la loi et la rareté des ressources, en particulier de ressources humaines au sein du Ministère. Par conséquent, **le Conseil invite instamment le Ministre à prendre immédiatement une mesure d'application de la loi en inscrivant à l'annexe IV plusieurs produits chimiques qui sont "généralement reconnus" comme toxiques ou dangereux. L'annexe IV augmentée ferait partie intégrante de la loi.** Le Conseil, après examen des listes canadiennes et internationales précitées, a dressé une liste des produits chimiques dont l'inscription à l'annexe IV est proposée (Tableau 1).

TABLEAU 1

Le CCCE a dressé la liste provisoire suivante des produits "généralement considérés comme toxiques". Ceux-ci pourraient être immédiatement ajoutés à la liste IV.

Métaux et minéraux contenant :

antimoine
arsenic
béryllium
cadmium
cuivre
plomb
mercure
sélénium
argent
zinc
chrome

cyanures
amiante

Gaz (inclusion éventuelle)

- acide sulphydrique
- fluorure d'hydrogène
- chlore
- hydrazine
- oxydes d'azote
- oxydes de soufre

Hydrocarbures mono-aromatiques

- benzène
- toluène
- éthylbenzène
- xylènes*
- styrène

Hydrocarbures di-aromatiques

- biphényles
- naphtalènes

Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)

- anthracène
- phénanthrène
- benz-anthracènes*
- pyrène
- benz-pyrènes*
- chrysène
- HAP alcoylés

Produits phénoliques

- phénols
- crésols*
- xylénols*

Hydrocarbures halogénés

- fréons (déjà sur la liste IV)
- alcanes et alcènes chlorés*
- divers éthers chlorés*
- benzènes chlorés*
- benzènes bromés*
- biphényles chlorés (sur la liste IV)
- biphényles bromés (sur la liste IV)
- naphtalènes chlorés*
- terphényls chlorés (sur la liste IV)
- mirex (sur la liste IV)

Phénols halogénés

- phénols chlorés*
- crésols chlorés*
- xylénols chlorés*

Esters de phthalate

- phthalates de dibutyle*
- phthalate de diméthyle
- phthalates de dioctyle* y compris les phthalates de dizéthylhexyle

"Dioxines"

- dibenzo-p-dioxine
- dibenzo-p-dioxine chlorée*

"Furans"

- dibenzo furan
- dibenzo furan chloré*

Amines et amides aromatiques y compris

- amino-benzènes, toluènes*
- benzidène
- naphthyl-amines*
- produits chloro-amino-aromatiques*

Produits de l'azote organique*

- quelques nitrosamines*, nitriles (p. ex. acrylonitrile), dérivés azo*
- composés nitrés*
- composés à radical nitroso*

Esters de phosphate*

Produits organosulfurés*

* Désignation de certains produits dans le groupe.

Substances soustraites à l'application de la loi

1) Substances réglementées par d'autres lois

L'alinéa 15(2)a) soustrait à l'application de l'avant-projet de loi certaines substances très inquiétantes qui ne peuvent être inscrites à l'annexe IV, parce qu'elles relèvent déjà d'un autre ministère fédéral. Les principales catégories sont les pesticides (insecticides, herbicides, fongicides, rodenticides, etc.) qui relèvent d'Agriculture Canada, les radionucléides qui relèvent de la Commission de contrôle de l'énergie atomique (CCÉA), et les drogues et additifs alimentaires qui relèvent de Santé et Bien-être social Canada. Dans la mesure où ces substances sont contenues strictement, elles ne présentent peut-être pas de danger pour l'environnement. Cependant certaines de ces substances pénètrent dans l'environnement en quantité inquiétante et risquent d'avoir des effets délétères sur l'environnement et la santé. Le Conseil fait donc trois recommandations qui, tout en reconnaissant les diverses compétences, pourraient aider à gérer ces substances dans l'environnement.

En premier lieu, **au nom de la protection de l'environnement et de la santé et par mesure de cohérence, le Gouverneur en conseil devrait exiger des autorités responsables de substances qui pourraient être rejetées dans l'environnement qu'elles fournissent au minimum les mêmes renseignements permettant l'appréciation de la substance que ceux exigés par l'avant-projet de loi pour les substances inscrites à l'annexe IV. Ces renseignements devraient être incorporés dans une "liste intégrée" qui inclurait aussi une banque de données pour toutes les substances préoccupantes importées, fabriquées ou utilisées au Canada ou exportées du Canada.** Cette recommandation suppose que des dossiers d'appréciation seront constitués pour toutes les substances inscrites sur la liste intégrée (ce qui ne serait pas une tâche trop onéreuse puisque les renseignements essentiels sont déjà disponibles pour la plupart de ces substances, sinon pour toutes), qu'il s'agisse de substances nouvelles au Canada ou déjà utilisées au Canada. Le tableau 2 indique les renseignements requis pour la banque de données.

Notre deuxième recommandation est que le ministre de l'Environnement ait, en ce qui concerne les substances dangereuses soustraites, des pouvoirs réglementaires comparables à ceux qu'il a relativement aux substances inscrites à l'annexe IV, si ces substances pénètrent dans l'environnement d'une manière et en quantité telles qu'elles dépassent la compétence et les capacités de gestion des autres organismes fédéraux. Jusque-là, ces substances continueraient de relever exclusivement de ces organismes.

Troisièmement, **étant donné l'inévitable rareté des ressources essentielles en personnel compétent et en installations susceptibles d'aider à gérer les substances préoccupantes dans l'environnement, toutes les ressources fédérales devraient être mises en commun ou au moins intégrées dans un réseau coopératif, quel que soit l'organisme dont elles relèvent.** Ce fonds commun devrait inclure les ressources d'Environnement Canada, de Santé et Bien-être social Canada, de Pêches et Océans, d'Agriculture Canada, de la CCÉA, du Conseil national de recherches du Canada, du Conseil de recherches médicales, de la Commission paritaire internationale et éventuellement d'autres organismes.

Il ne s'agit pas de réorienter les efforts de ces organismes, mais plutôt de fournir un mécanisme permettant d'intégrer immédiatement les renseignements

utiles et essentiels concernant les substances figurant sur la liste intégrée, de renforcer certaines orientations en matière de développement de l'information et de la recherche, et d'éviter les doubles emplois. Les provinces, les universités et le secteur privé devraient participer au réseau. La gestion des substances préoccupantes dans l'environnement est une tâche trop importante pour tolérer les "multiples solitudes" qui caractérisent la situation actuelle.

2) Substances soustraites par les alinéas 15(2)d) et e)

Le Conseil est en désaccord avec l'exclusion de substances en application des alinéas 15(2)d) et e). L'alinéa 15(2)d) vise :

> "d) les polymères et copolymères différents de ceux énumérés à l'annexe I seulement quant à leur poids moléculaire ou au rapport qui existe entre les monomères qui les constituent, respectivement;"

Le Conseil est d'avis que le libellé de l'alinéa 15(2)d) devrait être modifié pour préciser : "de sorte que le devenir de ces substances dans l'environnement et leurs effets sur celui-ci ne diffèrent pas de façon appréciable".

Le Conseil n'est pas non plus heureux du libellé de l'alinéa 15(2)e), qui se lit comme suit :

> "e) les substances découlant d'une réaction chimique à laquelle est soumise une substance en raison des conditions de son entreposage, de facteurs environnementaux ou de l'utilisation qui en est faite."

L'alinéa vise sans doute à dégager le fabricant ou le vendeur (l'importateur) d'un produit chimique nouveau au Canada de la responsabilité qu'il pourrait encourir pour des changements sur lesquels il n'a aucun contrôle et qui sont attribuables à l'entreposage, à des facteurs environnementaux ou à l'utilisation qui est faite de la substance; il est essentiel que ces changements éventuels, lorsqu'ils sont connus (et ils le sont souvent) ou peuvent être prévus, fassent partie du dossier communiqué aux ministres dans le cadre de la communication de renseignements prévue au paragraphe 15(1). Cela alertera les ministres quant à la toxicité éventuelle et aux dangers que présente une substance pour l'environnement et la santé en raison des conditions de son entreposage, de son rejet dans l'environnement ou de certaines utilisations qui en sont faites, et permettra d'instituer les procédures de contrôle et de gestion qui s'imposent avant la première utilisation de cette substance au Canada. **On pourrait ajouter ce qui suit au texte de l'alinéa 15(2)e) : "à moins qu'elles n'entraînent une augmentation appréciable de leurs effets possibles sur l'environnement ou la santé.**

3) Produits de la biotechnologie

Le Conseil s'est demandé si la loi devrait viser les substances qui pourraient être rejetées dans l'environnement comme produits, sous-produits ou déchets des industries de biotechnologie. Il a conclu qu'il n'y a pas de raisons d'exclure les substances inorganiques et organiques non vivantes des annexes I, II, III et IV. **Ces substances devraient être inscrites et appréciées automatiquement de la même façon que toute autre substance.**

Tableau 2 : Présentation proposée pour la compilation de la liste des substances dans le commerce au Canada

N.B. : Préparer des présentations pour l'information confidentielle et pour l'information non confidentielle.
Le gouvernement pourra exiger une justification des demandes de statut confidentiel.

Fabricant ou importateur : Y

Date : _____

Nom de la substance	(1)Substance (N° C.A.S. si connu)	Utilisation générale	Quantité totale	Autres commentaires	Alb.	C.-B.	Î.-P.-É.	Man.	N.-B.	N.-É.	Ont.	Qc	Sask.	T.-N.	Y. & T.N.-O.
Nom		Plastifiant	C		T(1)						F(1) T(2)	F(1)			
Nom		Adhésif	D								T(1)	T(1)			
Nom		Solvant	B												

Légende : F = Fabriqué
T = Traité(2)
() = Nombre d'emplacements relevant du requérant
Y = Nom de la société

Quantités (kg par année civile) :
A = 0 - 1 000
B = 1 000 - 10 000
C = 10 000 - 100 000
D = 100 000 - 1 000 000
E = plus de 1 000 000

Exemple : Dans le tableau ci-dessus, on voit que la société Y produit un plastifiant dans deux usines, l'une en Ontario et l'autre au Québec, et qu'elle le traite dans trois autres usines, situées l'une en Alberta et les deux autres en Ontario, les quantités totales se situant entre 10 000 et 100 000 kg par année civile.

La société traite aussi un adhésif dans une usine ontarienne et dans une autre du Québec, sa production totale de ce produit se situant entre 100 000 et 1 000 000 kg par année civile. Comme elle n'a pas indiqué qu'elle fabriquait cette substance, on peut présumer qu'elle est importée. En outre, la société importe un solvant, mais elle n'en fabrique pas ni n'en traite.

Signature de l'administrateur principal : _____

1. Désignation utilisée dans la Liste canadienne intégrée de substances.

2. Le mot "traité" signifie qu'après sa fabrication, une substance ou un mélange de substances est préparé à être commercialisé, soit sous la forme ou dans l'état où il se présentait au moment de sa livraison par le fabricant ou l'importateur, soit sous une autre forme ou dans un autre état.

* Tiré du "Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement", ministère de l'Environnement et ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Ottawa, octobre 1986, page 15.

La question qui se pose au sujet des matières vivantes, y compris les bactéries et les virus, qui sont des produits de la biotechnologie, est celle de savoir si ces substances devraient être rejetées dans l'environnement et, le cas échéant, comment les gérer et les contrôler. Les organismes vivants peuvent se reproduire d'eux-mêmes d'une manière qu'il est difficile, sinon impossible, de contrôler. Les produits de la biotechnologie, comme certaines autres substances préoccupantes dont il a été question dans la section précédente, peuvent relever initialement de la compétence d'organismes fédéraux autres qu'Environnement Canada. **Le ministre de l'Environnement devrait cependant avoir des pouvoirs consultatifs et réglementaires en ce qui concerne le rejet, la gestion et le contrôle des organismes vivants et des sous-produits de la biotechnologie dans l'environnement, si ces substances pénètrent dans l'environnement d'une manière et en quantité telles qu'elles dépassent la compétence et les capacités de gestion des autres organismes fédéraux.**

Exportation de substances toxiques

Le Canada accepte d'assumer ses responsabilités à l'échelle internationale pour la salubrité de l'écosystème global, ainsi que pour la santé humaine. Il accepte donc également la responsabilité de fournir aux pays qui utilisent ses produits les renseignements nécessaires pour prendre des décisions éclairées à propos de substances potentiellement dangereuses.

Les substances exportables sont énumérées à l'annexe III mais l'intention d'exporter une substance n'y figurant pas encore soulève la question de son inclusion à l'annexe. **Une solution possible consiste à préciser que toutes les substances figurant aux deux annexes III et IV exigent un préavis d'exportation.** Cette solution suppose une mise à jour consciencieuse et continue de l'annexe IV.

Pour qu'un pays qui importe des produits chimiques dangereux du Canada en soit pleinement conscient et pour que le Canada soit à son tour convaincu que le pays en est conscient, **l'avant-projet de loi devrait préciser à la fois qu'un avis doit être adressé à l'autorité du pays de destination et qu'une réponse doit être adressée au Canada pour accepter l'expédition (consentement éclairé).**

En ce qui a trait à l'exportation de substances dangereuses, à peu près rien ne semble justifier que le Ministre doive décider, à sa discrétion, s'il doit nommer la substance, l'exportateur et le pays de destination dans la Gazette du Canada. **Le Conseil recommande une mesure positive non discrétionnaire, à savoir la publication de toutes les exportations de substances toxiques dans la Gazette.**

En plus de la Gazette du Canada, il conviendrait également d'envisager la publication de ces renseignements par d'autres moyens.

Gestion des substances toxiques

1) Réglementation

Dans sa forme actuelle, l'avant-projet de loi est essentiellement une loi-cadre. La "matière" et le "mordant" de la loi se retrouveront surtout dans les normes énumérées dans le règlement. Le principal article qui garantira la gestion durant tout le cycle de vie des substances est l'article 19 qui habilite le gouverneur en conseil, sur recommandation des deux ministres, à

prendre des mesures par règlement à propos des substances inscrites à l'annexe IV. Le Conseil est quelque peu préoccupé par le fait que les domaines de réglementation suggérés [article 19(a) à 19(o)] portent principalement sur la phase initiale du cycle de vie des substances. **Il faudrait envisager de renforcer les aspects du pouvoir réglementaire concernant "la fin du cycle de vie" et "l'élimination" des substances.** La figure 2, qui illustre un exemple de mouvement d'une substance préoccupante à travers l'environnement, peut servir de référence au moment de prendre en considération l'à-propos des aspects réglementaires abordés à l'article 19 de l'avant-projet de loi. Il convient de faire remarquer que la principale préoccupation de l'avant-projet de loi repose sur les fractions libérées dans l'environnement et non sur celles qui sont enfermées de façon permanente ou détruites de façon adéquate.

2) Ressources et science

Il ne faut pas oublier que la mise en application de l'avant-projet de loi exigera l'affectation de ressources considérables à la fois pour des activités de gestion et d'ordre scientifique.

La Direction des produits chimiques commerciaux d'Environnement Canada devra augmenter ses effectifs pour s'assurer que les annexes seront compilées dans des délais raisonnables. En permanence, il faudra faire des évaluations et réagir aux préavis concernant les nouveaux produits chimiques, ainsi qu'entreprendre des activités concernant l'ajout ou la suppression de produits chimiques dans les annexes. Le processus d'évaluation des produits chimiques sera particulièrement exigeant, non seulement pour ce qui a trait au temps exigé, mais aussi en ce qui concerne le personnel extrêmement qualifié indispensable pour rendre des jugements concernant le rejet, l'exposition et les effets toxiques des produits chimiques.

Le Conseil constate que le Programme des nouveaux produits chimiques de l'agence américaine de protection de l'environnement (EPA) comprend quelque 200 à 300 personnes. Malheureusement, des considérations concernant le caractère confidentiel des données empêcheront souvent Environnement Canada de disposer des renseignements recueillis aux États-Unis. Il reste que, la protection de l'environnement canadien incombe au Canada et qu'il faut prendre un engagement national sérieux en vue d'effectuer des évaluations indépendantes.

Nous tenons à souligner les implications suivantes :

i) L'avant-projet de loi exigera des personnes ayant une vaste expérience et des compétences très poussées allant de la chimie industrielle à la dispersion dans l'environnement en passant par l'analyse de l'exposition et la toxicologie. Or, ces personnes sont très rares au Canada. **Au sein d'Environnement Canada, il faut prendre les mesures qui s'imposent pour augmenter le "réservoir" de personnel scientifique auquel on peut faire appel pour participer à ce processus.**

ii) La science de l'évaluation de l'exposition aux produits chimiques et de la toxicité est encore en pleine évolution. **Il est primordial qu'Environnement Canada soit à l'avant-garde de ce processus en appuyant financièrement la recherche dans ce domaine, tant au sein d'Environnement Canada qu'à l'extérieur.**

" iii) **Il sera primordial d'affecter un nombre suffisant d'années-personnes pour faire appliquer le projet de loi.**

iv) **Cette affectation ne devra pas aboutir à une réduction des autres programmes d'Environnement Canada, comme les programmes de recherches du Service canadien de la faune, du Service de l'environnement atmosphérique ou sur les Grands lacs.**

Il serait intolérable qu'Environnement Canada ne puisse faire appliquer la loi en raison de son incapacité à fournir les ressources intellectuelles qualitatives et quantitatives nécessaires. Le personnel d'Environnement Canada doit avoir au moins les mêmes connaissances et la même expérience dans le domaine de la "toxicologie environnementale" que le personnel de l'industrie qui lancera les nouveaux produits chimiques. Nous attirons une fois de plus l'attention sur les préoccupations souvent exprimées par le Conseil au cours des dernières années au sujet de l'érosion constante des programmes scientifiques et la réduction du personnel scientifique au sein d'Environnement Canada.

3) Échéance

Le Conseil est très préoccupé par les délais qui seront peut-être nécessaires pour appliquer efficacement la loi. Voici les recommandations qui pourraient accélérer ce processus :

a) **Inclure l'annexe IV élargie, telle que susmentionnée, dans le texte final de l'avant-projet de loi présenté au Parlement.**

b) **Recruter pour Environnement Canada des chimistes et des écotoxicologues spécialistes de l'environnement ayant reçu une formation scientifique. Ce processus devrait inclure des cadres, des professionnels de réputation internationale et aussi du personnel moins expérimenté.**

c) **Canaliser les ressources pertinentes au sein du gouvernement, et pas seulement d'Environnement Canada, en vue de participer à un effort intégré et coopératif dans l'intérêt de l'environnement et des habitants du Canada.** Le processus habituel des consultations interministérielles peut être lourd, long et peut offrir des possibilités de contrecarrer le processus décisionnel. Il conviendrait de l'éviter.

d) **Embaucher du personnel temporaire parmi les personnes qualifiées du secteur privé.**

e) **Avoir accès aux ressources existantes et pertinentes en matière d'information et à l'expérience disponible à l'échelle mondiale.**

f) **Passer des contrats avec des organismes nationaux et internationaux comme l'agence américaine de protection de l'environnement et l'OCDE en vue d'obtenir leur participation à cet effort.**

Une fois le système en application, il faudra déployer des efforts soutenus pour assurer son bon fonctionnement et aussi disposer de ressources convenables, mais le besoin de ressources compétentes se fera surtout sentir au départ afin d'assurer le plus rapidement possible l'application efficace de la nouvelle loi.

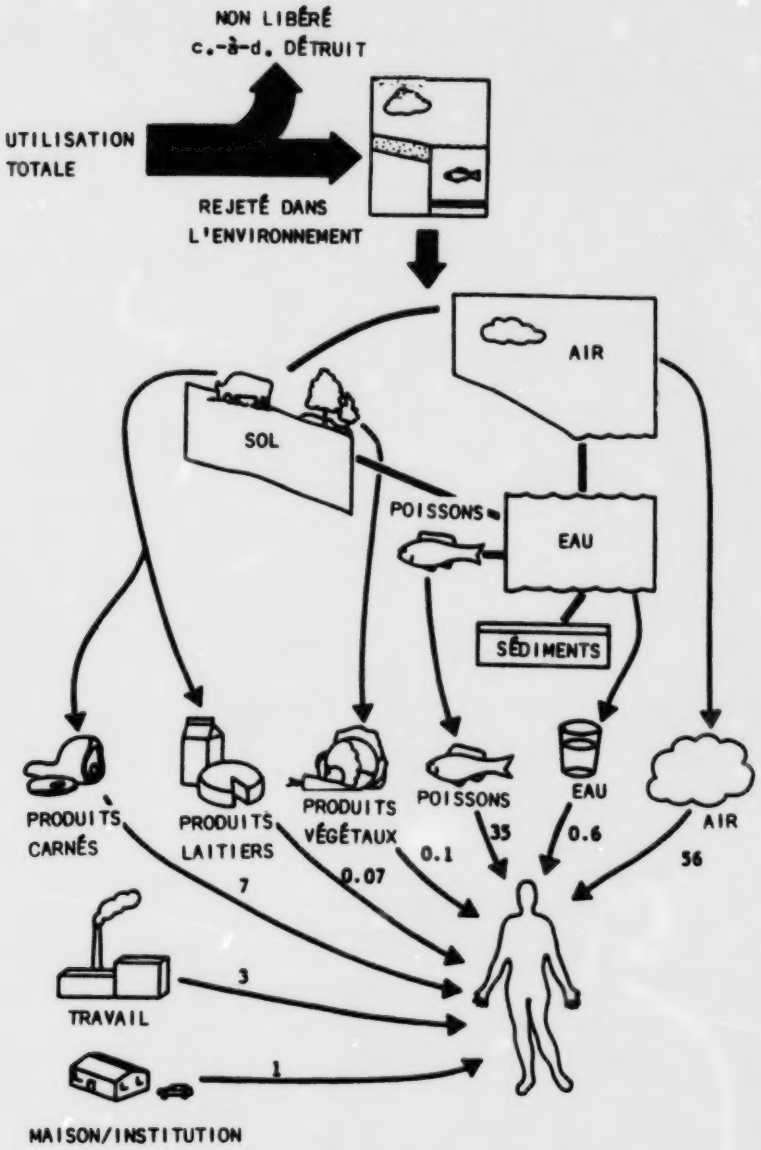


FIGURE 2 Évaluation des incidences environnementales

Cette figure tente d'illustrer le mécanisme d'évaluation dont il est question à la page 42 du "Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement". On vise à :

i) évaluer la quantité de produits rejetée qui pénètre dans l'environnement;
ii) déterminer la concentration des produits chimiques dans l'air, l'eau, le sol, les sédiments, les poissons, etc. et leur persistance, c.-à-d. "l'exposition";
iii) évaluer les répercussions que ces concentrations pourraient avoir sur l'écosystème;
iv) identifier et quantifier les voies menant à l'exposition humaine.

Il s'agit d'une tâche scientifiquement accaparante que l'on pourrait alléger en ayant recours à divers modèles informatiques.

MÉCANISME DE LA COMMISSION D'ÉTUDE

Le mécanisme de la commission d'étude est un élément essentiel du processus d'étude établi par l'avant-projet de loi. Le Conseil en a donc examiné le fonctionnement en détail. Le Conseil est d'avis que les ministres ne devraient avoir recours à ce mécanisme par ailleurs utile qu'avec la plus grande prudence. Nous faisons plusieurs recommandations visant à améliorer son utilisation.

Principes

Selon l'avant-projet de loi, les ministres peuvent, s'ils l'estiment indiqué, constituer une commission d'étude, sur réception d'un avis d'opposition déposé par toute personne. L'avis d'opposition porte :

- soit sur un projet de décret d'inscription ou de radiation d'une substance aux annexes I, II, III ou IV;

- soit sur un projet de règlement visant une substance inscrite à l'annexe IV ou des combustibles.

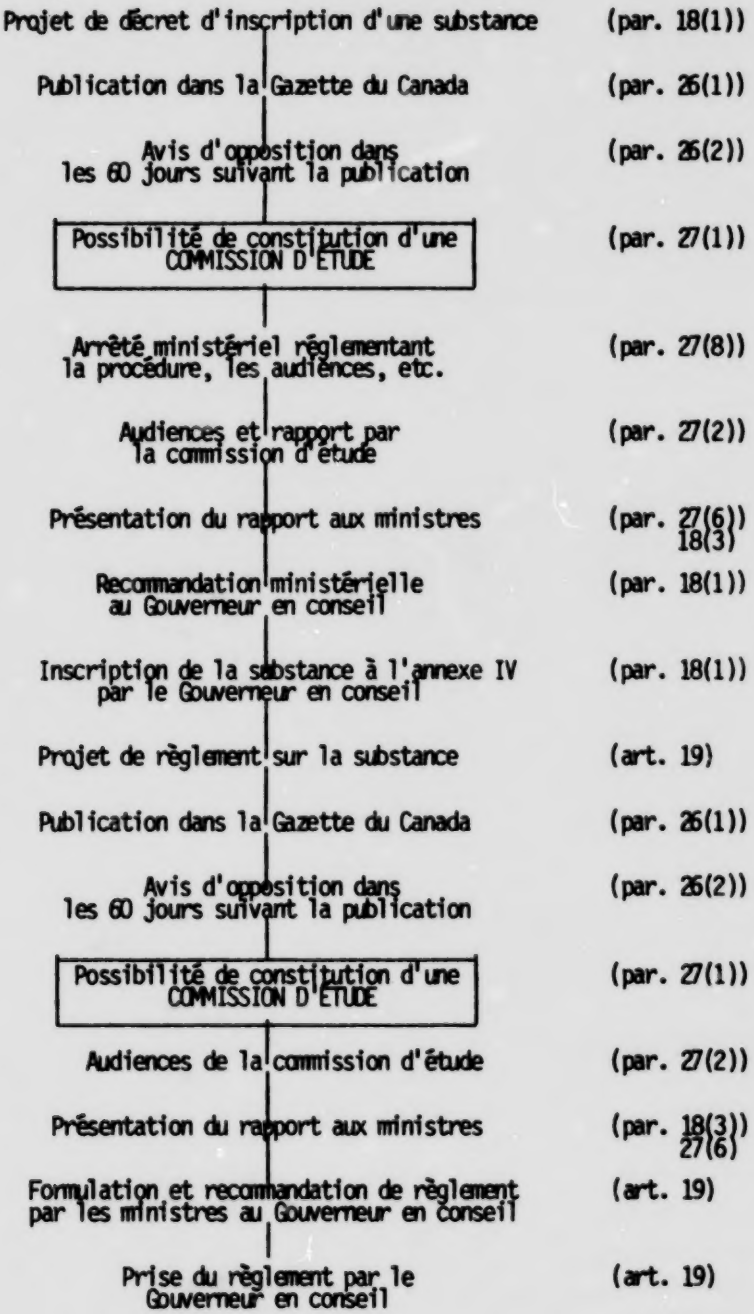
Ces dispositions représentent un progrès par rapport à celles de la Loi sur les contaminants de l'environnement (paragraphes 5(3) et 7(4)) car elles permettent à "toute personne" plutôt qu'aux seules "personnes intéressées" de déposer un avis d'opposition et permettent aussi de s'opposer aux projets de radiation de substances d'une annexe et de modification de règlements sur les substances inscrites. Ces modifications s'inspirent de certaines des recommandations du Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement. Mais elles ne tiennent pas compte d'autres suggestions de ce Comité, et notamment celle de soumettre à la commission d'étude les décisions de ne pas inscrire ou de ne pas réglementer une substance.

Le Conseil reconnaît que, s'il est appliqué par le Ministre, le mécanisme d'examen proposé dans l'avant-projet de loi pourrait aboutir à un processus décisionnel très long et compliqué. La figure 3 illustre les multiples étapes qu'il serait nécessaire de franchir pour réglementer l'utilisation d'une substance. En outre, il ne faut pas oublier que ce processus fait suite au processus d'appréciation encore plus long exposé à la figure 1.

Comme l'indique la figure, il est possible à deux reprises au cours du processus décisionnel de contrôle des substances toxiques de demander la constitution d'une commission d'étude. Remarquez qu'il est rare que des règlements soient soumis à une commission d'étude du genre. Le Conseil craint que cette double possibilité d'examen soit utilisée comme tactique pour retarder la réglementation des substances toxiques. Par conséquent, le Conseil convient que la constitution de commissions d'étude devrait relever du pouvoir discrétionnaire de l'un ou l'autre ministre, et les incite fortement à ne les constituer qu'avec la plus grande prudence.

Par ailleurs, le Conseil craint que le mécanisme ne comporte une lacune importante : en effet, il n'est pas possible de faire examiner la décision du Ministre de ne pas agir à la suite de l'examen et de l'appréciation de la toxicité d'une substance. Il en est de même des décisions ministérielles de ne pas même examiner ni apprécier une substance. Dans les deux cas, des questions scientifiques et techniques entrent en jeu, mais la décision n'est nullement

FIGURE 3 : MÉCANISME DE LA COMMISSION D'ÉTUDE DANS L'AVANT-PROJET DE LOI



limitée à des facteurs techniques. Étant donné l'incertitude scientifique, il y aura inévitablement des cas où la décision devra être fondée sur une évaluation des risques et des avantages ainsi que sur des questions plus larges de politique sociale et économique. À cet égard, la participation du public est non seulement indiquée mais aussi essentielle si l'on veut que les décisions reflètent vraiment les choix publics et soient largement acceptables par la collectivité.

Par conséquent, le Conseil recommande que l'article 18 soit modifié, afin de donner à toute personne le droit de demander, par requête, à l'un ou l'autre des ministres d'inscrire une substance toxique à l'annexe IV. Dans ce cas, le Ministre devrait, dans un délai précisé, décider s'il entend proposer d'ajouter le nom de la substance à l'annexe. Si le Ministre refusait de faire une telle proposition, il devrait informer le requérant de sa décision motivée dans un certain délai. L'article 26 devrait être modifié, afin de donner au requérant le droit de déposer un avis d'opposition au refus dans les 60 jours suivant la réception de l'avis de refus du Ministre. L'article 27, qui permet la constitution d'une commission d'étude, s'appliquerait alors.

De même, l'article 26 devrait prévoir que la décision du Ministre, de ne pas inscrire une substance à l'annexe IV à la suite de son examen et de son appréciation, est publiée dans la Gazette du Canada et peut faire l'objet d'un avis d'opposition en vertu du paragraphe 26(2). Une décision ministérielle de constituer une commission d'étude devrait alors être prise en application du paragraphe 27(1). Le Ministre conserverait le pouvoir discrétionnaire d'agir, mais s'il refuse de constituer une commission d'étude, sa décision devrait être fondée sur des preuves suffisantes que la substance n'est pas toxique.

Ceux qui pourraient être désavantagés par l'inscription immédiate de certains produits chimiques dans la liste proposée par le Conseil comme à l'annexe IV (voir le tableau 1) auraient aussi la possibilité d'examen. Ils peuvent fournir au Ministre la preuve que l'inscription d'un produit chimique donné n'est pas justifiée. Si le Ministre le reconnaît, il peut proposer, en vertu du paragraphe 18(2), que la substance soit radiée de l'annexe IV. Cette proposition doit être publiée et des avis d'opposition peuvent être déposés en vertu de l'article 26, qui peuvent entraîner la constitution d'une commission d'étude par l'un ou l'autre ministre, afin que la toxicité environnementale de la substance en question soit pleinement et publiquement étudiée et examinée.

Vu les remarques qui précèdent, et les inquiétudes exprimées au sujet de la lourdeur et des délais du mécanisme d'examen, et pour aider à résoudre certains des problèmes que pourrait créer son utilisation excessive, le Conseil fait les recommandations suivantes :

1) **la liste que le Conseil propose d'inscrire à l'annexe IV (tableau 1) devrait faire partie de l'avant-projet de loi;**

2) **les ministres devraient envisager de limiter l'utilisation du mécanisme de la commission d'étude aux cas où l'inscription d'une substance à l'annexe IV est refusée. Dans le cas où l'inscription est contestée, il serait préférable de prévoir le recours au mécanisme d'examen au stade de la réglementation;**

3) **le mécanisme d'examen devrait prévoir des délais, par exemple pour les recommandations de la commission.**

Recommandations spécifiques en matière de procédure

- **Les membres des commissions devraient venir de l'industrie, du public (y compris des groupes environnementalistes et des groupes de consommateurs), des syndicats, des deux paliers de gouvernement et de la communauté scientifique. Il faudrait prévoir le remboursement des frais ainsi qu'une indemnité quotidienne convenable.**

- **Pour assurer aux participants une certaine égalité de ressources, il faudrait mettre des fonds à la disposition du public qui intervient devant la commission. (Voir Participation du public).**

- **Dans les cas où le grand public est intéressé, on devrait tenir aussi bien des audiences avec des témoins assermentés et un contre-interrogatoire que des assemblées où le public pourrait se faire entendre d'une façon plus officieuse.**

- **La commission devrait rédiger et publier les motifs de ses décisions, y compris un exposé des faits importants qui fondent la décision. (Voir Participation du public).**

- **Il faudrait envisager la constitution d'une commission permanente dont les membres seraient remplacés par roulement (par exemple : mandat de trois ans, un tiers des membres nommés chaque année), ce qui permettrait d'éviter de repartir à zéro chaque fois.**

Conclusions

Nous reconnaissons que le mécanisme de la commission d'étude présente certains inconvénients. Il est long et coûteux. Le public ne peut que critiquer un projet de décret ou de règlement, plutôt que participer à sa rédaction. C'est pourquoi **la loi devrait prévoir la possibilité de médiation et de prise de décisions (par exemple, la négociation à l'étape de la rédaction des règles, à laquelle participeraient divers intéressés).**

PARTICIPATION DU PUBLIC

Au Canada, la participation du public à l'élaboration de lignes de conduite par les gouvernements et l'industrie est de plus en plus courante. Environnement Canada a également adopté depuis quelque temps une politique de participation du public. Plus récemment, le Ministère a souscrit à l'établissement d'un ensemble de principes visant à accroître la portée et l'efficacité du processus de consultation du public. La méthode adoptée par le Ministère pour l'étude de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement a, dans une certaine mesure, fait fi de ces principes.

L'intérêt accru pour la participation du public impose de lourdes obligations à tous les participants, pour ce qui est du temps et des ressources financières. Ces obligations sont particulièrement lourdes pour les groupes d'intérêt public, les gouvernements locaux et les petits entrepreneurs.

Le Conseil a examiné divers facteurs liés à la question de la participation du public et propose un certain nombre de recommandations, outre celles faites ailleurs dans la présente étude, qu'il considère comme étant de première importance. Les sujets suivants sont traités : Intérêt pour poursuivre, Motifs écrits des décisions, Divulgation et secret, Financement du public, Droit d'appel, et Préavis et présentation d'observations. **Le Conseil prie instamment Environnement Canada d'adhérer aux principes posés dans la présente section et de s'engager à les appliquer pleinement, pour assurer la pleine participation, au sens le plus large du terme, du public. Le Conseil demande également au Ministère de respecter les principes de bonne consultation énoncés dans le rapport sur le processus consultatif du Niagara Institute en** collaboration avec **Environnement Canada.**

Intérêt pour poursuivre - Le droit fondamental à la protection de l'environnement

Il faut accroître les droits de participation du public en donnant aux personnes et aux groupes de personnes l'intérêt nécessaire pour intenter une action en justice en vue de faire appliquer les dispositions de la loi. Cette mesure présente plusieurs avantages. Elle offre la souplesse nécessaire pour que le public fasse respecter la loi dans les circonstances où le Ministère, pour des raisons diverses, n'est pas en mesure d'agir. Vu le coût et la longueur des actions en justice, ce droit sera sans doute rarement exercé. Il constitue cependant un soutien essentiel aux mesures officielles d'application prises par le Ministère, et il attire l'attention du public sur le fait qu'il dispose d'un droit résiduel de faire appliquer la loi, droit clairement reconnu par l'État.

Cette recommandation d'élargir l'intérêt pour poursuivre des membres du public créerait une sorte de "Déclaration de droits à la protection de l'environnement" qui va au-delà des énoncés de lignes de conduite inscrits dans la Déclaration et le Préambule de la loi. Il s'agirait cependant d'une Déclaration des droits soigneusement formulée pour obvier au risque de conflit de compétences constitutionnelles en limitant les droits à la protection de l'environnement susceptibles d'application par les tribunaux à ceux reconnus par la loi. La loi a été rédigée de façon à relever de la compétence législative exclusive du gouvernement fédéral en matière de Droit criminel, Paix, ordre et bon gouvernement, Réglementation des échanges et du commerce, Pêcheries côtières et intérieures, et ouvrages et entreprises fédérales qui relèvent de pouvoirs fédéraux différents et plus spécifiques.

Le Conseil recommande donc que l'article 70 de la loi soit modifié pour prévoir que toute personne ou groupe de personnes, outre le Ministre, est habilité à intenter une action en justice visant à faire interdire les actes présentant un danger pour l'environnement qui relèvent de la compétence législative du Parlement. Il faut notamment préciser que peuvent être interdits les actes qui constituent ou qui peuvent entraîner une infraction non seulement à la loi, mais aussi aux règlements, décrets ou arrêtés pris en vertu de la loi ou de ses règlements d'application. L'article 70, dans sa version actuelle, ne vise que les actes "constituant une infraction à la présente loi, ou tendant à la perpétration d'une telle infraction"; cette disposition restreint sans raison la portée de l'article et devrait être supprimée. Pour la même raison, la condition que l'injonction ne peut être demandée que s'il est impossible d'empêcher ou de réparer l'action illégale en application d'une autre disposition de la loi devrait être supprimée. Cette limitation rendrait presque impossible l'utilisation de l'article 70 par les parties, surtout les personnes ou les groupes, si le Ministère refusait ou négligeait d'agir.

Motifs écrits des décisions

La participation officielle du public par l'intermédiaire de la commission d'étude, y compris le droit de s'adresser au Ministre recommandé précédemment[1], n'est utile que si le public dispose des renseignements nécessaires pour décider d'exercer ou de ne pas exercer ce droit dans chaque cas. Ce n'est qu'en comprenant les motifs qui fondent les décisions, par exemple celles d'inscrire une substance en vertu de l'article 18, qu'il sera possible de décider si d'autres renseignements ou une interprétation différente des données pourraient amener la commission d'étude à recommander une décision différente. L'accès à des renseignements complets, loyaux et exacts est une condition préliminaire indispensable de toute participation effective du public. En outre, la nécessité de motiver les décisions oblige à formuler le raisonnement qui les sous-tend et contribue à accroître la confiance du public dans le processus décisionnel.

Le Conseil recommande que l'article 18 soit modifié, afin d'exiger que les décisions ministérielles de proposer ou de refuser de proposer l'inscription ou la radiation d'une substance à l'annexe IV soient motivées par écrit. De même, les décisions ministérielles, à la suite d'une demande, de proposer ou de ne pas proposer l'inscription d'une substance à l'annexe IV devraient être écrites et pleinement motivées. Les décisions de constituer ou de ne pas constituer une commission d'étude en vertu de l'article 27 devraient également être motivées par écrit. Là encore, la décision que la constitution d'une commission d'étude n'est pas justifiée ne sera acceptée que si les raisons en sont comprises et si elles sont rationnelles et convaincantes. Il est en outre recommandé de fournir les motifs écrits des arrêtés visés au paragraphe 16(2), des décrets d'urgence prévus au paragraphe 18(4) et des rapports et mesures correctives prévus aux articles 22 et 24.

Dans tous les cas, le public devrait pouvoir consulter les motifs des décisions sans délai. Il est en outre indispensable que les motifs soient plus détaillés qu'un simple "parce que c'est notre avis". Par conséquent, nous recommandons que les motifs écrits des décisions comprennent aussi bien un exposé des faits importants qui fondent la décision que les raisons de celle-ci.

(1) Voir Mécanisme de la commission d'étude.

En vertu de l'article 27, la commission d'étude doit présenter aux ministres des rapports sur ses recommandations, y compris l'ensemble du dossier qui lui a été soumis. Cependant le paragraphe 27(7) autorise les ministres à ne pas divulguer le rapport ou certains de ses passages dans le cas où la commission déclare par écrit croire que l'intérêt public serait mieux servi si le rapport ou certains de ses passages n'étaient pas publiés. **Le Conseil croit que ce pouvoir de ne pas divulguer les rapports des commissions d'étude n'est pas justifié et devrait être supprimé.**

Ce pouvoir risque de détruire le caractère ouvert qui est essentiel à la participation du public et à la confiance du public dans les commissions d'étude. **Si l'hésitation à divulguer certains passages d'un rapport s'explique par le souci de protéger des renseignements commerciaux de valeur, il vaut mieux instituer une procédure visant à régler les conflits relatifs au secret de certains renseignements soumis aux commissions d'étude.** Si une commission d'étude arrive à ses conclusions en se fondant sur certains renseignements, ceux-ci doivent figurer au rapport afin de préserver la nature ouverte et publique du processus. Les rapports d'une commission d'étude sont aussi l'aboutissement du processus ouvert et public de la commission d'étude. Pour que ce processus inspire confiance, il faut que l'on puisse consulter les rapports librement et intégralement.

Divulgation et secret

L'article 10 interdit la divulgation de renseignements confidentiels concernant les substances éventuellement toxiques, y compris les secrets industriels et les renseignements financiers, commerciaux ou techniques de valeur. Le Conseil convient qu'une certaine protection de ce genre est justifiée. Toutefois, la définition excessivement large de cette catégorie de renseignements aura pour effet de limiter sérieusement les droits de participation du public. Il faut trouver un juste milieu, et il serait possible d'y parvenir en prévoyant un examen indépendant et digne de confiance en cas de conflit.

Le Conseil n'a pas été en mesure de préciser sa recommandation et de proposer un mécanisme particulier de résolution des conflits en matière de secret des renseignements relatifs aux substances étudiées. Le Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement a recommandé dans son rapport un mécanisme d'arbitrage ouvert aux divers "intéressés". Il se peut cependant que les conflits de ce genre soulèvent des questions péremptoires de divulgation qui se prêtent mal à leur résolution par un mécanisme d'arbitrage. Dans ce cas, il pourrait être préférable de confier la résolution des conflits à un organisme impartial capable de prendre des décisions rapides et sans appel. Il faudrait choisir le décideur (qui pourrait être un tribunal) et sa procédure en vue d'éviter des actions en justice traînant en longueur.

Par conséquent, **le Conseil recommande que la loi prévoie un mécanisme convenable de résolution des conflits en matière de secret des renseignements. Il faudrait poser comme principe de base que le public a droit aux renseignements relatifs à la toxicité éventuelle de substances. Ce processus de résolution des conflits doit être conçu de façon à viser toutes les catégories de renseignements précisées au paragraphe 10(1). Il faudrait**

(1) Voir Mécanisme de la commission d'étude.

également l'étendre aux renseignements supplémentaires demandés, en vertu de l'article 27, par une partie à une autre ou à un ministère ou organisme public en cours d'instance devant la commission d'étude, ou exigés préalablement à la demande adressée au Ministre qui a été recommandée ci-dessus(1).

Financement de la participation du public

Le financement de participants publics est indispensable au succès de l'utilisation des droits de participation du public reconnus par la loi. En l'absence de financement, le public n'est pas en mesure de participer sur un pied d'égalité avec les autres intéressés. En outre, il ne peut pas contribuer de son mieux à fournir des renseignements ou à évaluer les renseignements et les points de vue des autres. Il est notamment difficile de concevoir une participation effective du public à la commission d'étude en l'absence de financement.

Le Conseil recommande que la loi prévoie expressément le financement de la participation du public. Ce pouvoir doit être souple. Cependant, il devrait au minimum donner au Ministre les possibilités suivantes :

a) **financer directement les participants sur les fonds publics;**

b) **exiger d'une partie à une instance en application de la loi qu'elle paie les frais de participation d'une autre;**

c) **établir des critères d'attribution du financement et de remboursement des frais;**

d) **déléguer à une ou plusieurs personnes indépendantes le pouvoir de développer ces critères et leur application;**

e) **autoriser le versement d'avances de fonds à un participant du public, sous les réserves indiquées.**

Droit d'appel

Le Conseil considère que le mécanisme de la commission d'étude (tel que modifié par nos recommandations relatives au droit de s'adresser au Ministre, et par les recommandations relatives aux motifs des décisions, au secret des renseignements et au financement de la participation du public) constitue un mécanisme d'appel complet et équitable.

(1) Voir Normes et directives.

La Loi sur la Cour fédérale et les principes d'examen judiciaire de common law renferment d'autres droits d'examen judiciaire garantissant que les décisions sont prises équitablement et selon la loi. Vu ces droits, le Conseil est d'avis qu'il n'est pas nécessaire que la loi prévoie de droits d'appel sur les questions de droit et de compétence.

Préavis et présentation d'observations

Le Conseil relève le paragraphe 36(3) relatif à la publication de projets de normes spécifiques d'émission de contaminants atmosphériques dans la Gazette du Canada et au droit conféré aux personnes "touchées" au Canada d'avoir "la possibilité de lui présenter leurs observations". **Le Conseil croit que cette disposition devrait servir de modèle au droit de préavis et au droit de présenter des observations sur les autres projets de règlement d'application de la loi. Cette recommandation est conforme à la Politique de participation du public du ministère de l'Environnement.**

Cela comprendrait les pouvoirs réglementaires prévus aux dispositions 17, 19, 21, 25(5), 28.1(2), 31, 38 et 66(5), ainsi que le pouvoir réglementaire qu'il est recommandé d'ajouter à l'article 30(1). Il faut également étendre ces droits du public aux projets d'établir des normes nationales d'émission de contaminants atmosphériques en application de l'article 34, des directives nationales sur les émissions de contaminants en application de l'article 35, ou de formuler des objectifs, des directives et des règles de pratique relatifs à la qualité de l'environnement en application de l'article 4. Les droits au préavis et de présenter des observations par écrit devraient également s'appliquer aux projets d'arrêtés établissant les règles de procédure des commissions d'étude en application du paragraphe 27(8).

(1) Voir Normes et directives.

POLLUTION ATMOSPHÉRIQUE

Contrairement à la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, qu'il remplace, l'avant-projet de loi traite de la question de la pollution atmosphérique dans un contexte essentiellement international (partie IV de la loi). Le Conseil s'est demandé, en premier lieu, si la pollution atmosphérique intérieure est suffisamment traitée et en second lieu, si certaines dispositions restrictives de la partie IV étaient justifiées.

Pollution atmosphérique intérieure

La question de savoir si l'avant-projet de loi vise la pollution atmosphérique intérieure prête à discussion, car la loi ne mentionne nulle part expressément que l'atmosphère est l'un des deux moyens principaux de transport des polluants de l'environnement. Les articles 34 et 36 de l'avant-projet de loi s'appliquent seulement aux polluants atmosphériques susceptibles de nuire à la santé ou à la sécurité de la population d'un pays étranger... ou qui entraînent la violation par le Canada d'ententes internationales relatives à la réduction ou à l'élimination de la pollution atmosphérique, [Préambule f) de l'avant-projet de loi]. Il faut donc examiner les dispositions générales de la loi pour s'assurer que les polluants atmosphériques sont bien visés. Citons quelques exemples :

- les objectifs relatifs à la qualité de l'air peuvent être compris parmi les objectifs relatifs à la qualité de l'environnement formulés en vertu de l'article 4;

- l'article 35 autorise la formulation de directives nationales sur les émissions de contaminants atmosphériques;

- le terme "rejet" (article 2, Définitions) s'entend notamment "du déchargement, de l'arrosage, du dépôt, du déversement, de l'écoulement, du suintement, de l'émission et de l'évacuation", qui s'appliquent directement ou indirectement aux modes de pénétration des contaminants atmosphériques dans l'environnement;

- la définition très large du terme "substance" (article 2, Définitions) paraît englober les polluants atmosphériques. Mais l'exclusion à l'alinéa d) d'"un mélange étant une combinaison de substances nouvelles ne produisant pas elle-même une substance nouvelle", qui est applicable aux alinéas 14 a) et b) (annexes I et II) et aux articles 15 à 17 (communication obligatoire, appréciation, et réglementation des nouvelles substances au Canada) pourrait comprendre les polluants atmosphériques;

- le pouvoir réglementaire général de l'article 31 pourrait être assez large pour permettre la prise de règlements détaillés visant à réduire ou à contrôler la pollution atmosphérique. En fait, il est même possible que des règlements d'ensemble concernant les contaminants des eaux et du sol puissent être pris en application de cet article. Cependant, le pouvoir réglementaire de l'article 31 ne s'applique qu'aux ouvrages, entreprises, terres et eaux fédérales.

Le Conseil croit qu'il existe à cet égard une incertitude qui justifie le développement et la clarification des dispositions de la loi, en renforçant le pouvoir de prendre des règlements établissant des normes d'émission pour la réduction et le contrôle de la pollution atmosphérique intérieure susceptible de présenter un danger sérieux pour l'environnement et pour la santé des Canadiens. De même, il faudrait ajouter à la loi des pouvoirs plus clairs et plus précis d'établissement de normes pour le déchargement de contaminants des eaux et du sol au Canada. Cela est nécessaire si l'on veut éviter le risque qu'une interprétation restrictive de la loi ne reconnaisse pas ces pouvoirs importants de protection de l'environnement.

Un autre argument peut être avancé en faveur de cette recommandation. On ne sait pas très bien si les règlements existants en application de l'alinéa 7(1) a) de la Loi sur la pollution atmosphérique, qui établissent des normes nationales d'émission réglementant l'émission des contaminants atmosphériques qui "constituent un danger appréciable pour la santé des personnes", demeurent en vigueur en vertu de l'avant-projet de loi. Il est possible que l'avant-projet de loi, qui exige que les contaminants soient appréciés et inscrits avant d'être réglementés, ne soit ni assez clair ni assez précis pour continuer à fonder les règlements existants. Il se peut donc que l'adoption de l'avant-projet de loi mette fin à la réglementation de la pollution atmosphérique intérieure.

Pollution atmosphérique internationale

La partie IV traite de la pollution atmosphérique internationale, et commence par un ensemble très utile de définitions relatives aux polluants rejetés dans l'atmosphère. Ces définitions s'appliquent aussi à la pollution atmosphérique intérieure.

Le Conseil est d'avis que l'exigence de réciprocité de l'avant-projet de loi au sujet du contrôle de la pollution atmosphérique est regrettable. Cela donne à entendre que le Canada surveillera ses sources de pollution atmosphérique susceptibles de nuire à "la santé ou la sécurité de la population d'un pays étranger agissant de la même façon avec le Canada, ou qui entraînent la violation par le Canada d'ententes internationales relatives à la réduction ou à l'élimination de la pollution atmosphérique" [Préambule f) de l'avant-projet de loi]. Ce concept est précisé aux articles 34 et 35, et sous-tend probablement les autres articles de la partie IV.

Si l'on a eu recours au concept d'"un prêté pour un rendu" pour les négociations internationales, le Conseil est d'avis qu'il est regrettable que le Canada l'adopte comme condition de sa prise de responsabilités en matière d'environnement. Le Conseil croit que les normes canadiennes d'émission devraient être instituées afin de protéger, d'une manière sûre et responsable dans tous les cas, les environnements et la pollution du Canada et de tout autre pays susceptible d'être touché. Elles ne devraient pas être uniquement appliquées en échange de bénéfices égaux accordés par un autre pays, ni dépendre de la violation possible d'un traité. **Le Conseil croit que le Canada doit jouer le rôle de chef de file en matière d'environnement, et non simplement réagir aux traités qui le lient. Par conséquent, il est recommandé que l'article 37 soit supprimé de l'avant-projet de loi et que le Préambule soit amendé [4ème Attendu f)].**

MISE EN APPLICATION DE LA LOI

Plusieurs aspects de la question de la mise en application de la loi ont été traités dans d'autres sections du présent rapport, par exemple les besoins en personnel et en budget suffisants, et la proposition d'ajouter à l'annexe IV une liste préliminaire de substances toxiques. Il est clair que la mise en application ne peut être examinée indépendamment du libellé de l'avant-projet de loi. Une loi qui ne peut être appliquée efficacement est une loi mal pensée ou mal rédigée.

Par conséquent, cette section ne fait pas le tour de la question de la mise en application de la loi. Elle aborde des sujets particuliers qui n'ont pas été encore traités, et notamment les infractions, les travaux et entreprises fédérales, les accords avec les provinces, les mesures d'urgence en cas de déversements toxiques, et le projet de politique d'application de la loi.

Infractions

L'article 54 propose de punir "d'une amende et d'un emprisonnement de cinq ans, ou de l'une de ces peines" quiconque cause "des dommages sérieux à l'environnement". Tout en se réjouissant de l'intention exprimée dans cet article et en soutenant la sévérité de la peine, le Conseil a deux réserves à exprimer : en premier lieu, la notion de "dommages à l'environnement" est limitée aux actes accomplis en violation de la loi elle-même; en second lieu, il pourrait être préférable et plus efficace de faire relever cette infraction du Code criminel.

Étant donné que l'article 54 ne vise que les infractions à la loi, les pénalités proposées ne s'appliqueraient même pas aux actes causant des dommages à l'environnement commis en violation d'autres lois fédérales. Cela limite sérieusement l'objet de cette disposition, qui est de faire de tous les crimes graves contre l'environnement des infractions criminelles sérieuses. **Par conséquent, le Conseil recommande de supprimer les mots "en violation de la présente loi" de l'article 54.**

Le Conseil ne s'oppose pas à l'inclusion de cet article, ainsi modifié, dans la Loi sur la protection de l'environnement, mais **demande instamment que des négociations soient entreprises dans le but d'incorporer une disposition équivalente mais plus large au Code criminel.** Sur ce point, le Conseil est d'accord avec la Commission de réforme du droit et approuve les recommandations de son document de travail sur les crimes contre l'environnement (Commission de réforme du droit, 1985). Une telle disposition dans le Code criminel pourrait viser les "dommages ou les dangers pour l'environnement" sans être limitée aux infractions à une loi particulière.

Un problème connexe est la possibilité que les infractions soient interprétées comme des infractions de "responsabilité stricte" par les tribunaux, ce qui aurait pour effet de limiter l'effet de dissuasion des dispositions pénales. L'absence de l'intention ou de l'imprudence requise ou le fait qu'un accusé a fait preuve de diligence raisonnable constituent peut-être des moyens de défense justifiés aux actes criminels graves visés à l'article 54. Cependant le Conseil craint que l'article 60, et la tendance des tribunaux en général à caractériser les infractions contre l'environnement comme des infractions de responsabilité stricte pour lesquelles on peut invoquer le moyen de défense de diligence raisonnable, n'aient pour effet de

diluer excessivement les autres dispositions de la loi qui crèent des infractions.

Le Conseil ne souhaite nullement préconiser des pénalités arbitraires ou exceptionnellement sévères. Il est cependant d'avis qu'il est possible de reformuler la principale disposition en matière d'infractions, l'article 52, afin de limiter le moyen de défense de diligence raisonnable. **Il faut préciser que les infractions prévues par les alinéas b) à h) sont des infractions de responsabilité absolue pour lesquelles il n'est pas possible d'invoquer le moyen de défense de diligence raisonnable.** Le caractère absolu des infractions est particulièrement pertinent dans le cas d'accusations portées contres des sociétés.

Cette formulation est justifiée par le fait que ces infractions sont la pierre angulaire des mesures d'application du processus d'identification, d'appréciation de la toxicité et de réglementation des substances toxiques - l'élément essentiel de la loi. Un facteur important est l'éventualité de dommages sérieux et irréversibles à l'environnement et à la santé humaine, que l'on est incapable de contenir rapidement et efficacement les substances toxiques parce que l'on est incapable d'appliquer les pénalités. Étant donné que les sociétés sont des entités artificielles, capables d'établir des structures d'organisation et de direction, il est difficile de s'opposer à l'argument qu'elles font preuve de la diligence raisonnable dans des circonstances données. Les infractions de responsabilité absolue sont peut-être la seule façon de dissuader effectivement les sociétés.

On invoquera peut-être à l'encontre des infractions de responsabilité absolue le danger de la violation de la Charte canadienne des droits et libertés. Cependant, nos recommandations sont compatibles avec les observations de la Cour suprême du Canada dans le Renvoi concernant le paragraphe 94(2) de la Motor Vehicle Act de la Colombie-Britannique (Cour suprême du Canada, 1985), qui a dit que les infractions de responsabilité absolue, en elles-mêmes, ne violent pas la Charte, et que ces infractions pourraient être justifiées dans le cas d'infractions contre l'environnement, et notamment dans la mesure où ces infractions contre l'environnement sont commises par des sociétés, et non par des personnes physiques.

Ouvrages et entreprises fédérales

La partie III de l'avant-projet de loi donne au ministre de l'Environnement des pouvoirs limités, ou plutôt une certaine influence, sur les activités d'autres ministères et organismes du gouvernement fédéral qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement. En vertu des articles 30 et 31, le Ministre peut, avec l'approbation du Cabinet, formuler des directives ou prendre des règlements concernant les "ouvrages et entreprises fédérales" qui relèvent d'autres ministres. Nous avons recommandé que le pouvoir de donner des directives prévu à l'article 30 soit modifié pour donner au Ministre le pouvoir de prendre des règlements ayant force exécutoire relativement aux ministères et organismes fédéraux (1). En vertu de l'article 32, le Ministre est autorisé à obtenir une gamme étendue de renseignements sur des projets d'entreprises ou d'ouvrages, afin de déterminer si ces projets sont susceptibles de nuire à l'environnement, et d'envisager des mesures correctives.

(1) Voir Normes et directives.

Le Ministre n'a ni un droit de veto, ni un pouvoir direct sur les activités des autres ministères susceptibles de nuire à l'environnement mais simplement la possibilité d'exercer son influence.

Il semble que le ministre de l'Environnement soit appelé à jouer le rôle de "vérificateur général en matière d'environnement", sans toutefois jouir de l'influence exercée par le rapport du vérificateur général. **Le Conseil est d'avis qu'il faudrait à tout le moins modifier l'article 32 de la loi pour exiger la publication des évaluations des effets des "ouvrages et entreprises" d'autres ministères et organismes sur l'environnement.** Le gouvernement fédéral a pris une initiative louable en publiant récemment son Rapport sur l'état de l'environnement, qui rend compte aux Canadiens de l'état général et des tendances de la qualité de l'environnement. Il doit cependant rendre également compte aux Canadiens de ses propres actions en tant que gestionnaire de l'environnement dans lequel ils vivent; cela devrait comprendre un compte rendu détaillé de ses propres résultats.

Accords avec les provinces

L'article 41 de l'avant-projet de loi donne au Ministre, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, le droit de conclure des accords avec les gouvernements des provinces ou leurs organismes. De tels accords ont déjà été signés dans le passé avec un certain nombre de provinces. Rappelons ici l'étude entreprise par le Conseil en 1984-1985 sur l'application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère, jointe en annexe 4 au présent rapport, qui traite des accords fédéraux-provinciaux.

En ce qui concerne les accords avec les provinces, le Conseil fait les recommandations suivantes :

1) **Pour que les accords lient tous les intéressés, il doit s'agir d'accords écrits dans lesquels les obligations sont précisément décrites, et pas simplement d'"ententes" officieuses.**

2) **Il faut prévoir un mécanisme de participation du public au stade de la négociation de ces accords.**

3) **Il faut mettre en place une procédure de vérification pour garantir que les parties à l'accord respectent leurs obligations.**

4) **Les accords doivent être des documents publics que le public peut consulter.**

Mesures d'urgence en cas de déversements toxiques

L'article 22 de l'avant-projet de loi prévoit la possibilité de prendre des mesures d'urgence pour atténuer les dangers que peuvent présenter les rejets de substances toxiques dans l'environnement. Le Conseil est d'accord avec l'économie de cet article, mais est d'avis qu'il faut lui apporter deux modifications, afin d'éliminer les obstacles à des mesures de nettoyage rapides et efficaces.

Le paragraphe 22(2) donne au Cabinet le pouvoir d'ordonner par décret au propriétaire ou à la personne qui contrôle une substance toxique qui a été ou va être rejetée dans l'environnement de prendre des mesures de nettoyage ou d'arrêt immédiat. Dans la plupart des cas d'urgence, un simple retard de

quelques heures peut faire toute la différence. Il n'y a aucune raison d'ajouter au processus le délai supplémentaire que nécessite l'adoption par le Cabinet d'un décret ordonnant "l'arrêt immédiat" ou le "nettoyage". Dans ces circonstances, la nécessité d'une intervention du Cabinet risque de réduire la rapidité et la souplesse du processus d'application, et en fin de compte de faire échec à l'objectif de ce pouvoir d'urgence. **Par conséquent, le Conseil recommande que le pouvoir d'ordonner de telles mesures soit confié au ministre de l'Environnement.**

Il est encore plus important d'éliminer les obstacles aux mesures prises volontairement pour arrêter ou nettoyer un déversement. Les mesures volontaires peuvent être prises en l'espace de quelques minutes ou de quelques heures, minimisant le dommage causé à l'environnement. La question de la responsabilité est peut-être le principal obstacle juridique à l'adoption de mesures par les sociétés de leur plein gré.

Dans certains cas, le nettoyage d'un déversement a été retardé par la crainte des personnes impliquées qu'en prenant elles-mêmes des mesures de nettoyage, elles risquaient davantage d'être tenues responsables des dommages causés par le déversement. Sur le plan de la responsabilité personnelle, le paragraphe 22(5) de l'avant-projet de loi offre une certaine protection aux personnes tenues de prendre des mesures d'arrêt ou de nettoyage d'un déversement, mais les personnes agissant de leur plein gré ne bénéficient pas de cette protection.

Le Conseil croit qu'en matière d'arrêt ou de nettoyage de déversements, comme dans tout aspect de la régie de l'environnement, il faut encourager fortement les personnes qui prennent des mesures de leur propre gré. Il faudrait apporter deux modifications à l'article 22. En premier lieu, il faudrait garantir que les mesures prises volontairement pour arrêter ou nettoyer un déversement de substances toxiques n'aient pas d'incidence sur la responsabilité. Une telle disposition ne devrait pas avoir pour effet de limiter la responsabilité juridique normalement encourue pour les dommages causés par le déversement. Mais elle indiquerait clairement que les mesures de nettoyage ne doivent pas être interprétées par les tribunaux comme un aveu de responsabilité.

En second lieu, il faut établir clairement que celui qui prend des mesures de nettoyage, soit de son plein gré, soit en vertu d'un décret pris en application de l'article 22, n'encourt aucune responsabilité pour les actes accomplis au cours du nettoyage. Une telle disposition aurait pour effet de faire bénéficier les personnes privées de la protection offerte par le paragraphe 22(5) aux inspecteurs ou entrepreneurs qui prennent des mesures de nettoyage, dans le cas où la personne responsable du déversement omet de prendre les mesures ordonnées.

Outre ces deux modifications, le **Conseil recommande de réviser l'ensemble de l'article 22 pour insister davantage sur le fait que les sociétés intéressées devraient prendre leurs responsabilités.** Bien que l'ordre des dispositions importe peu d'un point de vue juridique, en mettant l'accent sur celles relatives aux mesures volontaires, on ferait mieux comprendre au lecteur l'importance que la loi attache à la prise de mesures volontaires judicieuses par les individus ou les sociétés.

Politique d'application de la loi

Le Conseil a été informé qu'un projet de déclaration de politique doit accompagner la Loi sur la protection de l'environnement, lorsque cette dernière aura été révisée à la suite des consultations publiques et que le projet de loi sera déposé en première lecture en 1987. Lorsque le Conseil a tenu son atelier, il ne disposait que des Grandes lignes de cette politique et non d'une version complète. Nous ne pouvons donc faire que quelques commentaires préliminaires.

Ce sujet présente un intérêt particulier pour le Conseil. En 1984, le Conseil a entrepris, à la demande du Ministre, une étude de l'application par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère. Cette étude a été présentée au mois de juin 1985 (annexe 4). Le Conseil y faisait remarquer qu'il avait été préoccupé depuis plusieurs années par ce qu'il considérait comme une "application sporadique de la réglementation qui vise la conservation de l'environnement". Il s'exprimait en ces termes : "il y a plus d'une façon d'assurer le respect des normes relatives à l'environnement. Le recours à la réglementation ne constitue que l'un des moyens offerts et auxquels on devrait avoir recours". À la demande du Ministre cependant, l'étude traitait principalement du problème de l'application des règles. Cette étude présente le point de vue du Conseil sur l'application qui a été faite dans le passé par Environnement Canada de la réglementation relevant de son Ministère.

Voici quelques observations préliminaires sur la base des Grandes lignes du projet de politique.

Des huit principes énoncés à la page 3 des Grandes lignes, le premier semble être le plus important :

> L'application de la loi se fera de façon juste, prévisible et cohérente" (le souligné est de nous).

Le Conseil est d'avis que ce principe devrait être le principe directeur et devrait l'emporter sur tous les autres. Nous ne nous opposons pas à ce que l'on mette "l'accent sur la prévention du danger et des dommages" ni à l'idée d'"encourager l'industrie à contrôler et à vérifier elle-même ses opérations et procédés et à communiquer ses données au gouvernement fédéral", mais il faudra veiller à ce qu'en pratique, ces facteurs n'aillent pas à l'encontre de premier principe ni ne servent d'excuses pour ne pas appliquer la loi. Nous reconnaissons qu'il est nécessaire d'utiliser toute une gamme de techniques pour appliquer la loi, y compris des mesures administratives (page 7 des Grandes lignes). Les "accords de conformité", par exemple, seront-ils offerts à tous, individus aussi bien que sociétés?

La question des "accords de conformité" préoccupe tout particulièrement le Conseil. Ce dernier est pleinement conscient du fait que les accords de conformité peuvent être utiles dans certains cas, mais craint que ces accords ne minent tout le concept de législation et de réglementation en matière d'environnement. **Nous faisons les recommandations suivantes sur ce point :**

1) **À l'heure actuelle, il n'existe dans l'avant-projet de loi aucune disposition autorisant la signature d'"accords de conformité". L'avant-projet de loi fédéral pourrait comporter une disposition semblable au paragraphe 116(2) de la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec.**

2) **Comme nous l'avons recommandé dans le cas des accords fédéraux-provinciaux, les accords de conformité doivent être des documents publics.**

3) **Il faut accorder au public la possibilité de participer à la rédaction des accords de conformité.**

4) **La loi doit prévoir des critères précis applicables aux accords de conformité.**

La politique d'application de la Loi sur la protection de l'environnement se rapportera directement à l'avant-projet de loi; toutefois le Conseil croit qu'elle doit avoir la même portée que les politiques d'application d'autres lois sur l'environnement, par exemple la Loi sur les parcs nationaux. Nous avons constaté que les lois contre le braconnage dans les parcs nationaux ont été bien mieux appliquées en général que celles contre les infractions en matière de pollution. Nous ne voulons pas minimiser l'importance du braconnage, mais à notre avis l'abattage illégal de gros gibier est beaucoup moins sérieux qu'un déversement toxique qui peut entraîner le bouleversement d'une partie de tout un écosystème, détruisant des milliers d'organismes vivants, y compris, peut-être, la destruction ou la diminution de l'habitat d'un troupeau entier de gros gibier. Ce qui précède peut être considéré comme une illustration d'un autre des principes directeurs énoncés à la page 3 des Grandes lignes : "La réaction à une infraction sera proportionnée à la gravité et aux circonstances de celle-ci."

Nous suggérons toutefois de réviser ce principe pour en éclaircir l'intention en remplaçant les six derniers mots par "gravité des effets qu'elle a sur l'environnement."

PROCESSUS D'ÉVALUATION ET D'EXAMEN EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT (PÉEE)

Le Conseil est d'avis qu'il est primordial d'avoir un processus efficace d'évaluation et d'examen en matière d'environnement dans tout cadre de protection de l'environnement au Canada. Le Processus actuel a été établi en 1973 par une décision du Cabinet qui conférait au ministre de l'Environnement le pouvoir d'évaluer les incidences environnementales des activités proposées relevant de la compétence fédérale -- activités qui, selon l'organisme ou le ministère responsable, présentent des répercussions importantes sur l'environnement. Ce pouvoir initial a été suivi de lignes directrices émises en vertu du décret en juin 1984. Ces décisions ont également conféré le pouvoir de créer le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE) à titre d'organisme chargé d'administrer le Processus et relevant directement du ministre de l'Environnement.

Le rapport intitulé "L'évaluation environnementale au Canada : Sommaire des pratiques actuelles -- 1985", publié sous les auspices du Conseil canadien des ministres des Ressources et de l'Environnement, décrit la portée du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement (PÉEE) comme suit :

> "Le PÉEE s'applique à toutes les propositions fédérales. Par proposition fédérale on entend soit une proposition devant être réalisée directement par un ministère responsable, soit une proposition pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale, soit une proposition par laquelle le gouvernement fédéral s'engage financièrement ou une proposition devant être réalisée sur des terres administrées par le gouvernement du Canada, y compris la haute mer. Il s'applique également aux propositions étrangères susceptibles de se répercuter sur l'environnement canadien."
>
> "Tous les ministères et organismes fédéraux sont assujettis au PÉEE. Le sont également les organismes investis d'un pouvoir de réglementation, sauf lorsque cela provoque un double emploi ou est juridiquement impossible.... Le PÉEE s'applique également aux sociétés mandataires et aux sociétés ministérielles. Les autres sociétés de la Couronne doivent également prévoir, dans leurs politiques internes, l'application du PÉEE pour leurs projets, à moins que des responsabilités légales ne les en empêchent".

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une définition légale, le texte qui précède semble constituer un énoncé généralement accepté de la portée du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.

Depuis ses débuts, le PÉEE et son organe d'application, le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEÉE), ont à la fois obtenu un appui de principe et fait l'objet de critiques sur des points précis. Le Conseil a, dans le passé, examiné le PÉEE et présenté des recommandations pour améliorer le Processus. De l'avis du Conseil, le PÉEE constitue un moyen efficace d'anticiper et d'empêcher les répercussions néfastes d'activités fédérales sur l'environnement. Les critiques émises à propos d'un aspect quelconque du Processus ne portent pas atteinte à la validité de ce point de vue. Le Processus est maintenant en place depuis douze ans et le Conseil est d'avis qu'il faudrait réévaluer certaines des préoccupations fondamentales qui ont surgi au fil des ans en même temps que l'expérience acquise jusqu'à présent pour faire appliquer le Processus. Le Conseil a l'intention d'examiner très prochainement ces préoccupations.

Par exemple, le Conseil est d'avis que le BFEÉE et le ministre de l'Environnement doivent jouer un rôle plus prépondérant pour décider quand le PÉEE doit être appliqué, sans écarter les points de vue du ministère responsable. À l'heure actuelle, c'est le ministère responsable qui prend cette décision "interne", alors que la possibilité d'un conflit d'intérêt et la compétence limitée en matière d'environnement affaiblissent la confiance du public dans le Processus.

Dans le passé, le Conseil et d'autres organismes ont identifié d'autres questions cruciales du Processus actuel pour lesquelles un examen serait profitable, notamment : l'élaboration d'une politique stricte en matière de financement public pour les intervenants afin de garantir une certaine cohérence de l'apport public lors des audiences du PÉEE (il s'agit d'une question complexe mais un certain nombre d'organismes ont élaboré des critères de financement); le mandat du BFEÉE pour participer avec d'autres organismes réglementaires fédéraux, l'Office national de l'énergie par exemple, à des audiences communes portant sur des avant-projets fédéraux intéressant les deux organismes (ceci permettrait d'accélérer le processus réglementaire et de répondre aux critiques concernant le gaspillage de temps, d'argent et d'efforts qu'entraînent des audiences parallèles portant sur le même sujet mais organisées par des organismes réglementaires distincts); le recours à d'autres solutions qu'une Commission d'évaluation, comme la nomination d'un médiateur en matière d'environnement lorsqu'une démarche comportant une commission peut ne pas s'avérer appropriée (il faudrait y inclure une clause proposant que le rapport du médiateur soit mis à la disposition du public) et une clause prévoyant qu'une commission du PÉEE a le pouvoir d'assigner à produire des preuves et d'assigner des témoins des secteurs public et privé lorsque cela est jugé nécessaire pour effectuer une évaluation convenable des points en cause (un groupe d'étude spécial formé par le BFEÉE est en train d'étudier cette question).

Cependant, le Conseil croit qu'il ne faudrait pas laisser l'épuration ou la révision du Processus, le cas échéant, entraver les mesures destinées à surmonter la principale faiblesse du PÉEE, à savoir l'absence de fondement légal. Les mesures législatives portant sur le PÉEE ne constitueraient pas une mesure radicale. Les processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement sont incorporés dans la législation de quatre provinces (Saskatchewan, Ontario, Québec et Terre-Neuve) et d'autres provinces semblent vouloir aller dans cette direction. Sur la scène internationale, plusieurs pays, dont les États-Unis, disposent d'une législation sur l'évaluation en matière d'environnement à l'échelle nationale et un certain nombre d'autres pays l'envisagent. Il est intéressant de noter que les pays membres de la Communauté économique européenne sont tenus, par voie de règlement, d'effectuer des évaluations environnementales sur tout un éventail de projets.

Le projet de loi sur la protection de l'environnement permet de prendre des mesures immédiates pour surmonter cette faiblesse fondamentale du PÉEE en lui conférant un fondement statutaire. La plupart des points en cause sont déjà soulevés dans le Préambule (points C et D) et dans la partie III (articles 30 à 32) de l'avant-projet de loi. L'incorporation, dans la Loi, d'un pouvoir ministériel de réglementation du PÉEE permettrait non seulement de renforcer la façon d'aborder la question de la protection de l'environnement mais également, tel qu'il a déjà été mentionné, de justifier l'élargissement de la portée et du titre de la Loi.

Le Conseil recommande, de prendre au moins des mesures immédiates permettant d'inclure, dans un nouvel article de la partie III de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement, le pouvoir accordé au Ministre d'édicter des règlements qui couvriraient tous les aspects du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement. Il faudrait également modifier au besoin l'article 29 (Définitions) pour s'assurer qu'il reflète bien la portée intégrale du PÉEE.

Le nouvel article conférerait au Ministre le pouvoir d'édicter des règlements concernant l'évaluation et l'examen en matière d'environnement. Comme le précise le Décret de juin 1984 sur les lignes directrices, il devrait s'appliquer à toutes les propositions :

"a) devant être réalisées directement par un ministère responsable;

b) pouvant avoir des répercussions environnementales sur une question de compétence fédérale;

c) pour lesquelles le gouvernement du Canada s'engage financièrement; ou

d) devant être réalisées sur des terres administrées par le gouvernement du Canada, y compris la haute mer."

PARTIE II

TABLEAU SOMMAIRE DES CHANGEMENTS RECOMMANDÉS À CERTAINS ARTICLES DE LA LOI

Conseil consultatif canadien de l'environnement
10 mars 1987

ticle	Modifications proposées	Explication
tre	Loi visant la protection de l'environnement, de la vie humaine et de la santé.	Une stratégie globale de protection de l'environnement ne devrait pas être centrée sur l'homme. Ce titre reflète mieux le mandat spécifique d'Environnement Canada. (Voir la 1ère partie de ce document, Titre et portée de la LPE)
éclaration	Nous recommandons de mettre systématiquement l'accent sur la protection de l'environnement dont toute vie dépend, y compris la vie et la santé de l'homme.	La responsabilité et la tâche première du Ministre sont de protéger l'environnement canadien qui constitue le soutien vital de tout organisme, y compris l'homme. Il faut donc protéger d'abord l'environnement, et ensuite l'homme, et la loi devrait être formulée en conséquence. (Voir la 1ère partie, Préambule.)
réambule	La ligne 10 devrait être modifiée pour tenir compte du principe établi dans la Déclaration, c.-à-d. que l'environnement dont toute vie dépend devrait être mentionné en premier. La ligne 26 devrait être modifiée pareillement. Ligne 36 : nous souhaitons préciser que l'environnement se compose de plusieurs "sphères"; par conséquent le sens du paragraphe a) devrait être élargi de telle sorte que la loi ait pour but de protéger et d'améliorer l'environnement, qui est formé de l'atmosphère, de l'hydrosphère, de la lithosphère et de la biosphère.	Voir l'explication précitée. Cela renforcerait le pouvoir du Ministre, en vertu de l'article 4, de formuler des objectifs, des directives et des règles de pratique nationaux relatifs à la qualité de l'environnement. (Voir la 1ère partie, Appréciation et réglementation des substances toxiques et Pollution atmosphérique.)

Article	Modifications proposées	Explication
	P. 2, à partir de la ligne 16 : ce paragraphe devrait être modifié pour tenir compte du principe établi dans la Déclaration, c.-à-d. que les substances qui causent ou peuvent causer des dommages aux organismes biologiques ou à l'équilibre écologique naturel devraient être mentionnées avant les substances qui, si elles pénètrent dans l'environnement, mettraient sensiblement en danger, immédiatement ou à long terme, la vie humaine et la santé.	
	P. 2, lignes 38, 39 et 43 : nous suggérons de remplacer utiles à celui-ci par "essentiels à l'écosystème".	Voir l'explication présentée aux rubriques Titre et Déclaration.
	P. 3 f). Nous proposons en premier lieu que cet alinéa fasse aussi mention de la santé et de la sécurité du peuple canadien, et en second lieu que les mots "agissant de la même façon avec le Canada" soient supprimés.	Les normes canadiennes d'émission devraient être instituées pour protéger les environnements et les habitants du Canada ainsi que de tout pays susceptible de subir des effets nuisibles, en toutes circonstances. (Voir la 1ère partie, Pollution atmosphérique.)
Article 1 (titre abrégé)	Nous suggérons d'adopter à tout le moins LPEC. Le titre devrait garder son sens global, et des mesures additionnelles de protection devraient être ajoutées à la loi.	1) Possibilité de confusion du titre anglais EPA avec l'EPA des États-Unis. 2) Une véritable loi de protection de l'environnement devrait inclure la protection de l'écosphère. L'avant-projet de loi vise essentiellement à contrôler les produits chimiques. (Voir la 1ère partie, Titre et portée de la LPE.)

Article	Modifications proposées	Explication
Par. 2(1) "substance"	Le terme "substance" doit être davantage précisé. P. 4. Nous recommandons d'ajouter à la suite de c) : "des mélanges complexes de molécules différentes qui sont présentes dans des effluents ou émissions rejetés dans l'environnement et résultant d'une méthode industrielle, domestique, commerciale ou publique d'élimination des déchets.	Voir la 1ère partie, Titre et portée de la LPE. La loi ne précise pas si les complexes de substances présentes dans des effluents ou émissions sont inclus. Ils doivent l'être.
Par. 2(2)	Le Conseil recommande que les décisions ministérielles soient prises dans la plupart des cas par "l'un ou l'autre ministre".	Si les deux ministres doivent être d'accord ou se consulter avant de prendre une décision, il en résultera de sérieux délais dans le processus de prise de décisions. L'expression "l'un ou l'autre ministre" reconnait le fait que, puisque le but de la loi est de protéger l'environnement, et pas nécessairement la santé humaine, l'un ou l'autre ministre devrait pouvoir agir seul lorsque cela s'impose. (Voir la 1ère partie, Appréciation et réglementation des substances toxiques.)
Al. 4(1)b)	Il faut inclure les produits de la biotechnologie.	Les matières vivantes, y compris les virus, qui sont des produits de la biotechnologie présentent des problèmes particuliers. (Voir la 1ère partie, Appréciation et réglementation des substances toxiques.)

Article	Modifications proposées	Explication
Art. 5	Le Conseil est d'avis que la définition du terme "substance toxique" devrait être précisée. Nous suggérons d'ajouter un paragraphe semblable au suivant : "elle pénètre ou pénétrera dans l'environnement en une quantité ou concentration ou en des conditions qui, lorsqu'elles s'ajoutent à d'autres substances déjà présentes dans l'environnement, auront collectivement un effet additif ou cumulatif sur cet environnement (pouvant ou non comprendre des effets synergiques ou contraires) qui est ou peut être délétère sur son (ses) écosystème(s) récepteur(s) ou sur la vie humaine ou sur la santé."	Le simple ajout d'une seule substance toxique peut, en soi, ne pas causer une concentration suffisante pour entraîner un effet délétère. Dans de nombreux cas toutefois, les ajouts de substances toxiques individuelles, soit de façon répétitive, soit dans des situations où d'autres substances toxiques sont aussi présentes en petites concentrations, dépassent collectivement le seuil de tolérance, ce qui entraîne des effets délétères sur l'environnement. L'avant-projet de loi devrait reconnaître la possibilité de ces effets cumulatifs. (Voir la 1ère partie, Titre et portée de la LPE)
Al. 5a)	Nous recommandons de mentionner l'environnement avant la vie humaine ou la santé.	Voir l'explication précitée aux rubriques Titre et Déclaration.
Art. 10	Il faut ajouter une disposition prévoyant que, par dérogation au paragraphe (1), tous les résultats des essais effectués dans le but de vérifier la toxicité seront divulgués sur demande. Il serait utile de prévoir dans cet article une procédure sommaire permettant de régler les différends relatifs au caractère confidentiel de certains renseignements.	La non-divulgation de ce genre de renseignements limite sérieusement les droits de participation du public. (Voir la 1ère partie, Participation du public.)
Al. 11a)	(ii) les lignes 17 et 18 devraient être modifiées pour tenir compte du principe établi dans la Déclaration, c.-à-d. que l'environnement devrait être mentionné avant la vie humaine ou la santé.	Voir l'explication présentée aux rubriques Titre et Déclaration.

Article	Modifications proposées	Explication
Al. 11a)	(iv) Nous recommandons d'ajouter, après accumulation, "ou métabolisme".	Les publications scientifiques font état de nombreux exemples de substances qui sont absorbées et métabolisées de telle sorte qu'elles ne semblent pas s'accumuler; toutefois les produits du métabolisme entraînent des effets délétères.
Art. 14	Nous recommandons de remplacer des deux ministres par "de l'un ou l'autre ministre".	Voir l'explication précitée au par. 2(2).
	Les alinéas a), b) et c) devraient donner une brève définition des annexes I, II et III, par exemple : annexe I, "la liste intégrée des produits chimiques actuellement utilisés au Canada", annexe II, "la liste intégrée des produits chimiques dont l'existence est connue mais qui ne sont pas encor utilisés au Canada", et annexe III, "la liste intégrée des produits chimiques exportés du Canada".	Puisque l'article 2 de la loi ne définit pas les annexes, il serait opportun d'expliquer ici succinctement le contenu des annexes I, II et III, pour faciliter la compréhension.
Al. 15(2)a)	Veuillez vous reporter à la première partie de ce document, Appréciation et règlementation des substances toxiques, pour des recommandations spécifiques relatives aux substances soustraites à l'application de la loi parce qu'elles sont règlementées par d'autres lois fédérales.	
Al. 15(2)d)	Nous proposons d'ajouter : "de sorte que le devenir de la substance dans l'environnement et ses effets sur l'environnement ne diffèrent pas de façon appréciable".	L'exclusion relative au poids moléculaire et au rapport est trop large.
Al. 15(2)e)	Nous proposons d'ajouter : "à moins que la création de ces substances de résulte en une augmentation appréciable des effets possibles sur l'environnement ou sur la santé".	Les changements possibles sont souvent connus ou peuvent être prévus. (Voir la 1ère partie, Appréciation et règlementation des susbtances toxiques.)

Article	Modifications proposées	Explication
Art. 16	Les mots les deux ministres devraient être remplacés par "l'un ou l'autre ministre" dans cet article.	Voir l'explication précitée au par. 2(2).
Par. 16(2)	Lorsqu'il apprécie les renseignements qui lui sont communiqués, le Ministre devrait tenir compte des points énumérés à l'alinéa 11a), et sa décision devrait être fondée sur des preuves suffisantes que la substance n'est pas toxique.	Cette correction a pour but de clarifier et de structurer les pouvoirs discrétionnaires du Ministre en ce qui concerne les nouvelles substances au Canada.
Art. 17	Les mots des deux ministres devraient être remplacés par "de l'un ou l'autre Ministre".	Voir l'explication précitée au par. 2(2).
Art. 18	Les mots les deux ministres devraient être remplacés par "l'un ou l'autre ministre".	Voir l'explication précitée au par. 2(2).
	Il pourrait être opportun d'inclure dans cet article une brève description du contenu de l'annexe IV (par exemple les 5 produits chimiques figurant à l'annexe à la Loi sur les contaminants de l'environnement, la liste proposée par le CCCE, et toute substance supplémentaire).	Les produits chimiques reconnus généralement comme toxiques devraient être inscrits immédiatement à l'annexe IV. (Voir la 1ère partie, Appréciation et réglementation des substances toxiques.)
	Cet article devrait prévoir le droit de demander au Ministre qu'il inscrive une substance à l'annexe IV.	L'avant-projet de loi n'offre aucune possibilité de contester une décision ministérielle de ne pas examiner et apprécier une substance. (Voir la 1ère partie, Mécanisme de la commission d'étude.)
Par. 18(4)	Nous recommandons de mentionner l'environnement avant la vie humaine ou la santé.	Voir l'explication précitée aux rubriques Titre et Déclaration.

Article	Modifications proposées	Explication
Art. 19	Les mots des deux ministres devraient être remplacés par "de l'un ou l'autre ministre".	Voir l'explication précitée au par. 2(2).
	La réglementation proposée concerne principalement les premières étapes du cycle d'existence des substances toxiques : il faudrait envisager de renforcer les pouvoirs réglementaires portant sur les dernières étapes de ce cycle d'existence.	Voir la 1ère partie, Appréciation et réglementation des substances toxiques.
Par. 22(2)	Cet article devrait encourager les personnes qui sont impliquées dans un déversement à prendre elles-mêmes des mesures de nettoyage en établissant clairement : 1) que les mesures de nettoyage prises volontairement ne seront pas considérées par les tribunaux comme un aveu de responsabilité; 2) que la responsabilité encourue pour les mesures prises au cours de nettoyage volontaire sera limitée. Les personnes prenant de telles mesures devraient bénéficier de la protection offerte par le paragraphe 22(5).	De telles dispositions accéléreraient le nettoyage des déversements en évitant les délais dus à la crainte des personnes impliquées qu'en prenant rapidement des mesures de nettoyage, elles augmentent leurs chances d'être considérées comme responsables. (Voir la 1ère partie, Mise en oeuvre et application.)
	Nous recommandons de remplacer le Gouverneur en conseil par "le Ministre".	Dans de telles circonstances, une décision par le Cabinet aurait pour effet de ralentir le processus d'exécution. Le ministre de l'Environnement devrait avoir le pouvoir d'agir.

Article	Modifications proposées	Explication
Par. 25(1)	Ligne 11 : il pourrait être utile d'ajouter "annexe IV" après annexe III. Le Conseil recommande que non seulement un préavis du projet d'exportation soit donné au pays de destination, mais encore que ce pays accepte l'expédition dans un délai donné.	La réglementation des exportations devrait s'appliquer à toutes les substances toxiques. De cette façon, le Canada peut s'assurer que le pays de destination est pleinement informé. (Voir la 1ère partie, Appréciation et réglementation des substances toxiques.)
Par. 25(4)	Nous recommandons de remplacer peut faire par "fera".	En ce qui concerne l'exportation de substances toxiques, il n'y a aucune raison de laisser la publication du projet d'exportation à la discrétion du Ministre.
Par. 26(1)	Les décisions ministérielles, à la suite d'une demande présentée en vertu de l'article 18 (tel que modifié), d'entreprendre ou de refuser d'entreprendre l'examen d'une substance devraient être ajoutées à cette disposition.	Ces modifications reflètent nos recommandations relatives au droit de demander au Ministre d'inscrire une substance à l'annexe IV (art. 18).
Par. 27(7)	Le pouvoir de ne pas publier les rapports de la commission d'étude devrait être supprimé.	Étant donné le caractère public et ouvert de cette procédure, les rapports devraient pouvoir être consultés intégralement.
Par. 27(8)	Lorsque des règles de procédure sont proposées en vertu du paragraphe 27(8), il faudrait prévoir la publication d'un avis et accorder au public la possibilité de présenter ses observations.	Voir la 1ère partie, Commission d'étude et Participation du public.
Partie III	Nous recommandons d'inclure dans la partie III de l'avant-projet de loi un nouvel article autorisant le Ministre à adopter des mesures réglementaires visant tous les aspects du Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.	L'avant-projet de loi fournit l'occasion de surmonter la faiblesse première du PÉEE, à savoir l'absence de fondement juridique. (Voir la 1ère partie, Processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement.)

Article	Modifications proposées	Explication
Art. 30	Cet article devrait être reformulé pour prévoir l'établissement de règlements (non pas seulement de directives) visant la protection de l'environnement.	Les prescriptions en matière de protection de l'environnement ayant rapport aux actes ou opérations du domaine de la compétence législative fédérale pourraient être ainsi appliquées selon la loi. (Voir la 1ère partie, Normes et directives.)
Art. 32	Il faudrait exiger dans cet article que l'appréciation des effets des ouvrages ou entreprises fédérales sur l'environnement soit publiée.	Le gouvernement fédéral a le devoir de rendre compte aux Canadiens de ses propres actions en tant que gardien de l'environnement dans lequel ils vivent.
Partie IV	Cette partie devrait indiquer clairement si la pollution atmosphérique intérieure est ou non réglementée par la loi.	La pollution atmosphérique intérieure devrait être réglementée dans les limites de la compétence constitutionnelle fédérale.
Art. 37	Cet article devrait être supprimé.	Les normes canadiennes d'émission devraient être instituées pour protéger les environnements et les habitants du Canada ainsi que de tout pays susceptible de subir des effets nuisibles, en toutes circonstances. (Voir la 1ère partie, Pollution atmosphérique.)
Partie V	Cette partie devrait comporter des dispositions relatives au financement de la participation du public, à la justification des décisions et à la possibilité de présenter des observations. Il faudrait également prévoir un préavis et la participation du public par la présentation d'observations écrites lorsque des règlements, des normes ou des directives sont proposés.	Les droits de participation du public en seraient renforcés. (Voir la 1ère partie, Participation du public.)
Art. 41	Cet article devrait être modifié pour tenir compte des recommandations faites dans la première partie de ce document, Mise en oeuvre et application.	

Article	Modifications proposées	Explication
Art. 52	Une contravention aux règlements pris en application de l'article 30 ou le défaut de s'y conformer devraient également constituer une infraction.	Voir l'article 30.
	Il serait utile de reformuler cet article pour limiter la défense de diligence raisonnable, et pour préciser que les infractions visées par les alinéas a) à h) sont des infractions de "responsabilité absolue".	L'article 60, et la caractérisation générale par les tribunaux des infractions contre l'environnement comme des infractions de responsabilité stricte risquent de trop diluer les dispositions de la loi relatives aux infractions. (Voir la 1ère partie, Mise en oeuvre et application.)
Art. 54	Nous recommandons de supprimer les mots "en violation de la présente loi".	Cette infraction devrait viser les dommages sérieux à l'environnement, que ces dommages constituent ou non une infraction à la présente loi.
	Il faudrait envisager, comme l'a recommandé la Commission de réforme du droit en 1985, d'inscrire une disposition équivalente dans le Code criminel.	Voir la 1ère partie, Mise en oeuvre et application.
Art. 60	Cet article devrait être modifié pour tenir compte des recommandations faites sur l'article 52, c.-à-d. pour limiter la défense de diligence raisonnable.	

Article	Modifications proposées	Explication
Art. 70	Cet article devrait être modifié pour permettre à toute personne ou groupe de personnes d'intenter une action en justice, et notamment de demander une injonction. La restriction aux infractions à la présente loi et aux dommages qu'il est impossible d'empêcher ou de réparer en application d'une autre disposition de la loi devrait être supprimée.	Voir la 1ère partie, Participation du public.
Annexe IV	Inclure la liste proposée par le CCCE.	On éviterait ainsi le délai entre l'adoption de la législation et son application effective. (Voir la 1ère partie, Appréciation et réglementation des substances toxiques.)

PARTIE III

ANNEXES

ANNEXE 1

Liste des participants
Atelier du Conseil consultatif canadien de l'environnement
Les 11 et 12 février 1987

Membres

M. Thomas Beck, président, Conseil consultatif canadien de l'environnement
Dr Shirley Conover, coordonnatrice de projets d'envergure internationale, School of Environmental Studies de l'université Dalhousie
Dr Stanley Rowe, Département des sciences culturales et d'écologie végétale, Université de la Saskatchewan
Dr Lorne Giroux, professeur de droit, Université Laval
Ms Diane Griffin, Island Nature Trust, Î.-P.-É.
Dr Joseph Gardner, à la retraite; ancien doyen de la Faculté de foresterie, Université de la Colombie-Britannique
Dr Robert Page, professeur d'études en environnement et en ressources, Université Trent

Anciens membres

Dr Robert Bergeron, à la retraite; ancien doyen de l'université de Chicoutimi
Dr Donald Chant, président, Ontario Waste Management Corporation
Dr Ross Hall, professeur, département de biochimie, Université McMaster
Ms. Susan Holtz, coordonnatrice de projets, Ecology Action Centre
M. Ben Hubert, président, Boreal Ecology Services
Dr Alastair R. Lucas, Faculté de droit, Université de Calgary
Dr Peter Meincke, ancien président, Université de l'Î.-P.-É.
Dr Donald Mackay, professeur, Université de Toronto
Ms. Marjory Loveys, Energy Pathways

Conseillers et personnel du Conseil

M. Max McConnell, secrétaire exécutif, CCCE
Ms. Veena Halliwell, coordonnatrice de projets, CCCE
Ms. Monique Ross, coordonnatrice de projets

Présenté par Environnement Canada le 10 février 1987

M. P.M. Higgins, directeur général, Conservation et Protection
M. G.A. Allard, directeur, Direction des produits chimiques commerciaux

ANNEXE 2

EXAMEN JURIDIQUE DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Alastair R. Lucas
Professeur et Directeur de recherche
Faculté de droit
Université de Calgary

Rapport à l'intention du
Conseil consultatif canadien de l'environnement

9 février 1987

CRITÈRES ET CHAMP D'ANALYSE

L'avant-projet de loi a été étudié d'un point de vue juridique en fonction des critères suivants : (1) étendue de la protection de l'environnement; (2) lacunes de la loi; (3) clarté et certitude de la loi; (4) importance accordée à la participation du public; (5) possibilité de chevauchement ou d'incompatibilité avec d'autres lois fédérales ou provinciales; (6) efficacité des mécanismes d'application de la loi. L'étude porte en outre sur la consultation prévue pour l'avant-projet de loi, et notamment sur le rôle du CCCE dans cette consultation et dans le processus législatif subséquent.

Les titres des sections sont les suivants :
1. Champ d'application de la loi
2. Lacunes de la loi
3. Participation du public
4. Règles de justice naturelle
5. Mécanismes d'application de la loi
6. Le droit fondamental à la qualité de l'environnement
7. Compétence constitutionnelle
8. Importance de la consultation
9. Processus législatif et rôle du CCCE

Ces sections traitent, entre autres, des mécanismes d'appel, de l'étendue relative des compétences constitutionnelles fédérale et provinciale, du fardeau et de la norme d'appréciation de la preuve, et de l'incidence possible de la Charte canadienne des droits et libertés.

1. Champ d'application de la loi

L'avant-projet de loi traite principalement des sujets suivants :

a) La partie I, Substances toxiques, prévoit la réglementation exhaustive de la gestion du cycle d'existence et du contrôle des substances toxiques visées par la loi.

L'accent est mis sur la communication obligatoire et l'appréciation de renseignements concernant des substances, y compris des substances que l'on projette d'importer ou de fabriquer pour la première fois, afin de déterminer si elles sont toxiques et, par conséquent, doivent être réglementées, temporairement interdites, évaluées davantage ou inscrites à l'annexe IV. Les substances inscrites peuvent alors faire l'objet de règlements visant à imposer une gamme étendue de restrictions allant jusqu'à l'interdiction totale.

Cette partie reprend la Loi sur les contaminants de l'environnement, mais lui donne une portée un peu plus large vu l'addition du pouvoir d'exiger la communication d'une gamme plus étendue de renseignements sur des substances qui pourraient se révéler toxiques. Le Ministre peut notamment exiger des renseignements lorsqu'il "soupçonne" qu'une substance est toxique (art. 9). La Loi sur les contaminants de l'environnement disposait que le Ministre devait avoir des "motifs de croire" qu'une substance était toxique pour pouvoir exiger des renseignements. C'était un cercle vicieux puisque pareils motifs dépendaient des renseignements mêmes que le Ministre cherchait à obtenir.

Remarquez que l'article 5 définit le terme "toxique", terme qui ne figure pas dans la loi actuelle. Une substance toxique est une substance qui met "sensiblement en danger ... la vie humaine, la santé ou l'environnement". On

peut se demander si ces facteurs, et notamment les termes "équilibre écologique naturel" et "effets ... en grande partie irréversibles sur l'environnement" sont assez clairs et certains pour que la définition puisse être appliquée.

b) Les articles 20 et 21 de la partie I (réglementation des combustibles) et la partie IV, Pollution atmosphérique internationale, traitent de la réglementation et du contrôle de la pollution atmosphérique. Ces deux parties reprennent, en en limitant quelque peu la portée, la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. La partie IV prévoit l'établissement de directives nationales de toutes catégories en matière d'émission de contaminants par toute source et de normes nationales d'émission de contaminants par des sources fixes de catégories données.

Seules peuvent être instituées des normes relatives aux contaminants émis par des sources fixes, qui risquent d'entraîner la violation des obligations internationales du Canada de lutter contre la pollution atmosphérique "dans des régions frontalières ou dans le monde entier" (art. 34). Le Cabinet peut également instituer des normes spécifiques d'émission à l'égard des sources de diverses catégories lorsque le Ministre a des motifs de croire "qu'un danger appréciable est à craindre pour la santé, la sécurité ou le bien-être des habitants d'un pays étranger" (art. 36).

c) La partie II, Substances nutritives, prévoit la réglementation des substances nutritives susceptibles de contaminer les eaux. Cette partie reprend pour l'essentiel la partie III de la Loi sur les ressources en eau du Canada.

d) L'article 44, intitulé "Objectifs nationaux de qualité de l'environnement", autorise le Ministre à formuler tout un éventail d'objectifs, de directives et de règles de pratique nationaux relatifs à la qualité de l'environnement. La loi ne prévoit aucun mécanisme d'application directe de ces objectifs, directives et règles de pratique.

e) La partie III est de droit nouveau. Elle définit succinctement "les ouvrages ou entreprises fédérales", essentiellement en énonçant d'une manière générale l'étendue de la compétence constitutionnelle fédérale sur les ouvrages et entreprises. Le Ministre peut, sous réserve de l'approbation du Cabinet, donner des directives en matière d'environnement à l'usage des ministères, commissions et organismes fédéraux et, "dans les cas indiqués", à l'usage des sociétés d'État énumérées à l'annexe C, par exemple les Chemins de fer nationaux du Canada et Pétro-Canada (art. 30). Cet article reprend le paragraphe 6(2) de la Loi sur le ministère de l'Environnement. Le Cabinet, sur recommandation du Ministre, avec l'assentiment d'autres ministres responsables, est autorisé à prendre des règlements visant la protection de l'environnement en ce qui concerne des terres, eaux, ouvrages et entreprises fédérales (suivant leur définition) (art. 31).

Enfin, le Ministre peut exiger des personnes qui se proposent d'exploiter un ouvrage ou une entreprise fédérale de nature à entraîner le rejet de substances (définies largement au paragraphe 2(1)) dans l'environnement, qu'elles lui fournissent des plans, devis et autres renseignements qui lui permettront d'établir s'ils sont susceptibles de ce faire et les mesures à prendre pour prévenir ou limiter les dommages éventuels. La formulation de cette disposition est analogue à celle de l'article 33.1 de la Loi sur les pêcheries, sauf qu'elle ne donne pas au Ministre le pouvoir d'interdire l'ouvrage ou l'entreprise projeté si l'environnement risque de subir des dommages.

f) La partie V, Dispositions générales, renferme toute la gamme des mesures d'application et d'administration, y compris d'autres pouvoirs réglementaires concernant les normes applicables aux substances; les accords avec les provinces; l'inspection, la perquisition, la saisie et la confiscation; les infractions et les peines; et d'autres remèdes.

g) La partie VI, Modifications corrélatives et abrogations, abroge la Loi sur les contaminants de l'environnement et la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.

h) Partie VII, Entrée en vigueur. Remarquez la souplesse de la disposition portant que la loi, ou telle de ses dispositions. entre en vigueur à la date fixée par proclamation et publiée dans la Gazette du Canada.

2. Lacunes de la loi

Nous avons repéré les "lacunes" suivantes dans la législation et les lignes directrices fédérales existantes en matière d'environnement.

a) Les dispositions existantes de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique visant la réglementation et la lutte contre la pollution atmosphérique intérieure (par opposition à internationale) qui "constituerait un danger appréciable pour la santé des personnes" ne sont pas reprises dans la loi. Même la pollution atmosphérique à caractère interprovincial ne semble pas être visée par la loi. La note explicative qui accompagne l'article 34 - "c'est la même disposition qu'au paragraphe 7(1) de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique" - est donc inexacte. Cela paraît limiter de façon importante la portée actuelle de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.

On pourrait soutenir que, vu la définition très large des termes "substance" et "toxique" énoncée dans la partie I de l'avant-projet de loi, il est possible d'ajouter des catégories de contaminants atmosphériques intérieurs à l'annexe IV et de les réglementer ensuite en vertu de l'alinéa 19a). Plusieurs facteurs militent cependant en faveur d'une interprétation plus étroite limitant l'application de la partie I aux produits chimiques toxiques :

- seule la pollution atmosphérique internationale est visée par les dispositions plus conventionnelles de la partie IV relatives à l'établissement et à l'application de normes d'émission;

- les renseignements exigés en vertu de l'article 8 concernent les substances qu'une personne "fabrique, importe, traite ou dont elle pratique le commerce, ou qu'elle utilise relativement à ces activités";

- le processus d'identification et d'appréciation de la toxicité institué dans la partie I paraît viser les produits chimiques;

- plusieurs pouvoirs réglementaires de l'article 19 font référence à l'importation, à la fabrication, au traitement ou à l'utilisation.

Ces facteurs donnent à entendre que la partie I a essentiellement pour but de réglementer les produits chimiques toxiques, et non les contaminants atmosphériques tels que les matières particulaires.

b) Le paragraphe 6(2) (objectifs, directives) de la Loi sur le ministère de l'Environnement est incorporé à l'avant-projet de loi. Par contre, le paragraphe 6(1) portant sur les pouvoirs ministériels en matière de gestion générale de l'environnement et d'évaluation des incidences des activités fédérales sur l'environnement continue de faire partie de la Loi sur le ministère de l'Environnement. Il semblerait opportun que le processus d'évaluation et d'examen en matière d'environnement trouve son fondement législatif dans une Loi sur la protection de l'environnement à caractère exhaustif.

c) La loi ne s'applique directement à la pollution des eaux qu'en ce qui concerne la réglementation des phosphates. Bien que la partie concernant les phosphates soit tirée de la Loi sur les ressources en eau du Canada, les principales dispositions de cette loi en matière de contrôle de la qualité des eaux n'ont pas été incorporées à l'avant-projet de loi. Les parties I et II de la Loi sur les ressources en eau du Canada prévoient la gestion fédérale-provinciale des eaux ainsi que des normes fédérales et la gestion fédérale des eaux relevant de plus d'une compétence. Ces dernières sont définies comme comprenant les eaux internationales et limitrophes. Ces parties de la Loi sur les ressources en eau du Canada sont donc le pendant, en ce qui a trait à la pollution des eaux internationales, de la partie de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique traitant de la pollution atmosphérique internationale, laquelle est incorporée à l'avant-projet de loi. Cependant, ces dispositions de la Loi sur les ressources en eau du Canada donnent également au gouvernement fédéral le pouvoir d'établir des normes et de réglementer la qualité des eaux interprovinciales, et même des eaux situées entièrement dans les limites d'une province, qui ont une incidence notable sur la qualité des eaux se trouvant à l'extérieur de la province, soit aux États-Unis, soit dans la ceinture marine côtière.

d) L'avant-projet de loi ne reprend pas non plus les dispositions relatives à la pollution atmosphérique et à la pollution des eaux de la Loi sur la marine marchande du Canada, ni les dispositions en matière de pollution des eaux de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques, de la Loi sur les eaux intérieures du Nord et de la Loi sur l'immersion des déchets en mer. Seule la Loi sur l'immersion des déchets en mer relève du ministère de l'Environnement. Cependant, la partie III et l'article 22 (rejet de substances toxiques) de l'avant-projet de loi prétendent conférer le pouvoir de prendre des règlements et des mesures correctives, pouvoir qui, à première vue, est assez large pour permettre de combler les lacunes de ces lois ou d'autres lois fédérales en matière d'environnement.

e) La façon dont les dispositions de l'avant-projet de loi (notamment les parties I et II) s'articulent avec les normes établies pour les contaminants des eaux et les peines prévues par la Loi sur les pêcheries et ses règlements d'application n'est pas claire. Par exemple, l'article 22 donne au Cabinet le pouvoir de prendre des mesures correctives d'urgence en cas de rejet de substances toxiques, bien que la substance soit ou non inscrite à l'annexe IV. Cette disposition est assez large pour inclure les "substances délétères" au sens de la Loi sur les pêcheries.

f) Le lien entre l'avant-projet de loi et la Loi sur les produits antiparasitaires (administrée par le ministère de l'Agriculture) n'est pas clair. La communication obligatoire de renseignements prévue pour les "nouvelles substances au Canada" ne s'applique pas aux substances "dont l'utilisation est réglementée par une autre loi du Parlement du Canada -- faisant

ainsi l'objet d'un avis précédant leur commercialisation et d'une appréciation dont les critères sont assimilables à ceux prévus par l'article 5". L'article 4 de la Loi sur les produits antiparasitaires interdit l'importation ou la vente au Canada d'un "produit antiparasitaire" (défini en fonction de son utilisation antiparasitaire, mais non de sa toxicité) à moins que ce produit n'ait été enregistré et ne respecte les normes prescrites. La loi ne mentionne nulle part l'appréciation de la toxicité, bien que les règlements d'application autorisent le ministre de l'Agriculture, à exiger des renseignements afin de pouvoir déterminer "la sécurité, le mérite et la valeur" du produit antiparasitaire.

g) La partie III de l'avant-projet de loi pourrait ne pas être aussi large qu'on l'a donné à entendre. Du point de vue de l'interprétation des lois et des principes de délégation des compétences légales, il se peut que l'article 31 soit notamment si général qu'il soit inapplicable en droit. Le pouvoir de prendre des règlements doit porter sur une question relativement spécifique et certaine. Ce pouvoir est régi par la loi habilitante et ne peut en dépasser la portée. La portée de l'article 31 pourrait donc être limitée aux règlements afférents aux principaux sujets traités par l'avant-projet de loi, soit les produits chimiques toxiques, les substances nutritives, les combustibles et la pollution atmosphérique internationale. Puisque, par exemple, la loi ne traite pas des contaminants des eaux (hormis les substances toxiques au sens de la partie I et les substances nutritives), et puisque d'autres lois traitent de cette question (notamment la Loi sur les pêcheries et la Loi sur les ressources en eau du Canada), le Parlement est présumé ne pas avoir eu l'intention d'étendre le pouvoir réglementaire aux contaminants des eaux en général.

3. Participation du public

Plusieurs problèmes peuvent se poser en ce qui concerne les possibilités de participation offertes au public par la loi. Plusieurs dispositions prévoient la participation du public. Les intéressés peuvent notamment présenter leurs observations aux comités consultatifs chargés, en vertu de l'article 12, d'examiner les renseignements fournis sur la toxicité des substances; "toute personne" a "la possibilité raisonnable" de comparaître devant une commission d'étude constituée en application de l'article 27 et de lui présenter un dossier et des observations. Soulignons que "toute personne", donc tout membre du public, est autorisée par l'article 26 à déposer un avis d'opposition aux projets de décrets visant l'inscription de substances aux annexes ou traitant des urgences (par. 18(4)), ou aux projets de règlements pris en application de l'article 19.

Remarquez toutefois que tout le mécanisme de la commission d'étude est quelque peu limité et ne s'applique pas, par exemple, aux décisions prises en application des articles 15 et 16 sur les "nouvelles substances au Canada". Ce système est aussi limité aux substances toxiques et aux combustibles : l'établissement de normes en matière de contaminants atmosphériques est exclu. Cependant, dans le cas de projets de normes d'émission spécifiques lorsque les habitants d'un pays étranger sont en danger (art. 36), les Canadiens "touchés" et les représentants du gouvernement étranger ont la possibilité, quoique limitée, de présenter des observations au Ministre.

Nous avons relevé les faiblesses suivantes dans les dispositions relatives à la participation du public :

a) Le public n'a pas le droit de s'opposer aux décisions ministérielles de ne pas agir à la suite de l'appréciation d'une substance ni de déclencher la constitution de commissions d'étude. (Voir la recommandation du Rapport du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement, à la page 43.) Les décisions prises en application du paragraphe 16(2) en ce qui concerne les nouvelles substances au Canada ne peuvent non plus faire l'objet d'opposition.

b) Les droits du public de participer à l'institution, en application de l'article 34, de normes d'émission pour garantir le respect d'un accord international ne sont pas clairement établis. Le droits de participation ne sont accordés qu'en vertu de l'article 36, dans le cas de normes nationales d'émission instituées lorsque les habitants d'un pays étranger sont en danger. Le public n'a pas non plus le droit de participer à la formulation des directives nationales d'émission prévues à l'article 35. Le Environment Council of Alberta a relevé l'importance des facteurs de valeurs, et par conséquent la nécessité que le public participe à l'institution de normes environnementales (Environment Council of Alberta, Alberta's Clean Air Act, March, 1985, pp. 1-2). De même, aucune participation du public n'est prévue dans le cas de la formulation de directives sur l'environnement à l'usage des ministères et organismes fédéraux en application de l'article 30, ou d'objectifs, de directives et de règles de pratique relatifs à la qualité de l'environnement en application de l'article 4.

Dans tous ces cas, il se peut que l'on choisisse de permettre la participation du public. Toutefois, l'inscription du droit de participation du public dans la loi elle-même soulignerait l'engagement du gouvernement à faire participer le public; on peut en outre faire valoir que cela responsabiliserait le gouvernement et donnerait au public une confiance accrue dans le système établi par la loi.

c) Il n'y a pas de droit d'appel (hormis la compétence limitée des commissions d'étude) à des organismes administratifs ou judiciaires (voir la section Règles de justice naturelle).

d) Le droit d'action privé accordé par l'article 71 est un mécanisme tendant à faciliter la participation du public. Il faudrait cependant envisager d'ajouter une disposition visant à aider et à encourager les poursuites privées pour faire appliquer les diverses peines prévues par la loi. Bien que la common law reconnaisse peut-être des droits au poursuivant privé (CRD, Les poursuites privées, Document de travail 52, 1986), des droits reconnus par la loi peuvent néanmoins aider et encourager les poursuites privées. L'article 56 de l'avant-projet de loi du Manitoba sur la protection de l'environnement précise par exemple que toute personne peut déposer une dénonciation pour une infraction à la loi. Cet appui aux poursuites privées s'inscrit dans le sens des recommandations faites par la Commission de réforme du droit du Canada dans son Document de t[illegible]il 52.

4. Règles de justice naturelle

Cette section traite de plusieurs questions de procédure en ce qui concerne les possibilités de participation du public.

a) Appel

En premier lieu, les droits d'appel sont limités au mécanisme de la commission d'étude, lequel est lui-même limité. Il faudrait étendre le champ de compétence de la commission d'étude aux principales omissions relevées. L'inaction ministérielle et l'institution de normes pour des substances autres que toxiques pourraient notamment ressortir à la commission d'étude.

En second lieu, il faut prévoir un droit d'appel en dernier ressort à un organisme indépendant. Si la compétence de la commission d'étude est élargie comme nous l'avons proposé, il pourrait être opportun de porter cet appel final devant la Cour fédérale. L'appel pourrait se limiter aux questions de droit et de compétence. Les décisions difficiles d'ordre technique ou politique seraient prises par les commissions d'étude, le Ministre ou le Cabinet, tout en laissant une large place à la participation proposée du public. Le tribunal d'appel aurait simplement pour rôle de vérifier que les décisions respectent les règles de justice naturelle, qu'elles sont fondées et qu'elles ne comportent pas d'erreurs graves dans l'interprétation de la loi. En somme, les droits d'appel garantiraient que les responsables des décisions ne sont pas les derniers juges de l'impartialité et de la légalité de leurs propres décisions.

b) Obligation de motiver les décisions, divulgation et confidentialité

Le second sujet ayant trait à l'efficacité de la participation du public et à la qualité des décisions est celui des renseignements et de la divulgation. Il faudrait garantir que les recommandations de la commission d'étude et les recommandations ministérielles en matière d'inscription ou de non-inscription de substances, ainsi que les décisions de prendre ou de refuser de prendre des mesures correctives, soient motivées par écrit. L'obligation de motiver force l'auteur à formuler le raisonnement qui fonde la décision, contribue à sa transparence et accroît la confiance du public dans les décisions en général. Les motifs devraient énoncer tant les faits importants sur lesquels la décision est fondée que les raisons de la décision.

L'article 10 interdit la divulgation de renseignements confidentiels concernant les substances qui pourraient être toxiques, y compris les secrets industriels et les renseignements financiers, commerciaux ou techniques de valeur. Une certaine protection de ce genre est justifiée. Toutefois, une définition trop large de cette catégorie de renseignements limite sérieusement la participation et la consultation du public. Il faut trouver un juste milieu; on pourrait peut-être y parvenir en instituant un examen indépendant et fiable en cas de conflit. Une procédure judiciaire sommaire permettrait de résoudre les conflits relatifs à la confidentialité des renseignements et de rendre les ordonnances indiquées.

c) Fardeau et norme de preuve

Il faut préciser les personnes auxquelles incombe la charge de la preuve ainsi que la norme de preuve applicable dans les décisions sur la toxicité des substances et la formulation des normes. Si le fardeau de la preuve incombe aux utilisateurs comme le donnent à entendre les dispositions relatives à la communication de renseignements, la loi devrait le préciser. L'utilisateur devrait fournir la preuve de la non-toxicité. Si la preuve fournie n'est pas concluante, ou si elle n'est pas prépondérante, une substance devrait être considérée comme toxique pour permettre sa réglementation éventuelle.

La possibilité que la preuve ne soit pas prépondérante soulève un autre problème. Cela suppose que la norme applicable est celle de la preuve prépondérante, la norme civile. Étant donné cependant la possibilité de lacunes et d'incertitudes scientifiques, et vu l'importance des conséquences qu'aurait la non-réglementation d'une substance qui pourrait se révéler toxique, une norme plus élevée de preuve s'impose. En l'occurrence, on pourrait avoir recours à une analyse du type risque-avantage permettant une norme plus souple, le degré de certitude exigé de l'utilisateur dépendant de la gravité du dommage reproché et des avantages offerts par la substance que l'on se propose d'utiliser. Il s'agirait dans la plupart des cas d'une norme de preuve plus exigeante que celle de la preuve prépondérante. Voir Franson et al., Canadian Law and the Control of Exposure to Hazards, Science Council of Canada Background Study No. 39, 1977, aux pp. 55-58.

5. Application de la loi

L'avant-projet de loi prévoit un éventail exceptionnellement large de procédures correctives, y compris des dispositions pénales proportionnelles à la gravité du dommage, et des dispositions sur les ordonnances de faire, les contraventions, les injonctions et les actions civiles privées. On peut se demander comment ces pouvoirs d'application seront utilisés en pratique d'après la Politique d'application annoncée. Voici quelques questions et observations spécifiques :

a) Il existe une gamme étendue de pouvoirs d'application, mais on pourrait donner une plus grande souplesse au système en y ajoutant le pouvoir d'adopter d'autres "outils" d'application, par exemple la médiation, les accords contractuels (Barton et al., A Contract Model for Pollution Control, Vancouver Westwater, 1984), la vente de droits de propriété (Avant-projet de loi du Manitoba sur la protection de l'environnement, art. 58), ou les redevances d'émission (Loi sur les ressources en eau du Canada, art. 13).

b) La principale infraction - Dommages à l'environnement - prévue à l'article 54 est-elle trop étroite? Elle est limitée aux actes contraires à la loi. Cette infraction devrait-elle être définie plus largement comme visant "toute conduite gravement dommageable ou dangereuse pour l'environnement", ainsi que l'a recommandé la Commission de réforme du droit du Canada dans le Document de travail N° 44, Les crimes contre l'environnement, (1985)? En outre, l'importance et la gravité d'une infraction de ce genre ne seraient-elles pas mises en relief si elle était inscrite dans le Code criminel, comme l'a recommandé la Commission de réforme du droit du Canada?

c) Les pouvoirs et les mesures incitatives concernant les poursuites privées sont-ils insuffisants, comme nous l'avons souligné (p. 66)?

d) La question de savoir si les personnes morales peuvent être mises en probation n'est pas encore complètement résolue en droit (Swaigen et Bunt, La détermination de la peine en droit de l'environnement, Document d'étude de la Commission de réforme du droit du Canada, (1985) aux pp. 63-64). Ce point est pertinent à l'alinéa 63(2)c) et devrait être tiré au clair.

e) Les pouvoirs d'entrée, de perquisition et de saisie sans mandat d'éléments de preuve, prévus à l'article 44 lorsque "l'urgence de la situation" d'une infraction rend pratiquement contre-indiquée l'obtention d'un mandat, pourraient être contestés en vertu de l'article 8 ("les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives") de la Charte canadienne des droits et

libertés. Voir Hunter c. Southam Inc., (1984) 2 R.C.S. 145 (C.S.C.).

f) Les directives nationales d'émission prévues à l'article 35 ne sont pas directement applicables. Cette lacune, et plus généralement la restriction de la portée de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, reflètent une tendance excessive à s'en remettre aux provinces. Des mécanismes fédéraux-provinciaux officiels, y compris des accords d'exécution, sont nécessaires à l'application effective des normes relatives à la qualité de l'air.

g) Il ressort de la jurisprudence récente que les individus ou les groupes dont les activités ou la conduite démontrent un "véritable intérêt", largement défini, auront le droit d'intenter une action pour contester les mesures prises par des fonctionnaires ou organismes publics qui outrepassent leur compétence légale. (Finlay c. Canada (ministre des Finances), (1986) 2 R.C.S. 607, (C.S.C.). C'est peut-être là une épée à double tranchant, qui donne aux pollueurs aussi bien qu'aux citoyens et aux groupes intéressés le droit de contester les mesures prises en vertu de la loi qui soulèvent des "questions juridiques graves" de cette nature.

H) Il pourrait être opportun de faciliter la punition de certaines infractions et de souligner leur gravité (par exemple, certaines infractions prévues à l'article 52) en supprimant la défense de diligence raisonnable et en les reformulant comme des infractions de responsabilité absolue. Même si cette façon de procéder comporte un risque sur le plan constitutionnel, le Renvoi concernant le paragraphe 94(2) de la Motor Vehicle de la C.-B., (1986) 1 W.W.R. 481 (C.S.C.), donne à entendre que les infractions en matière d'environnement peuvent être valablement définies comme des infractions de responsabilité absolue. La Cour suprême du Canada, sans se prononcer sur ce point, a dit que les infractions de responsabilité absolue en elles-mêmes n'enfreignent pas l'article 7 de la Charte des droits, et a convenu que, si les "infractions au bien-être public" telles que les infractions de pollution atmosphérique et des eaux sont peut-être contraires à l'article 7 de la Charte, elles peuvent toutefois être justifiées comme étant, par exemple, nécessaires à titre de protection contre les désastres naturels. Beaucoup dépendra de l'association de l'infraction de responsabilité absolue et de la peine d'emprisonnement prévue.

6. Le droit fondamental à la qualité de l'environnement

L'avant-projet de loi ne peut être considéré comme une Déclaration des droits à la protection de l'environnement. Le concept d'une Déclaration des droits suppose l'octroi aux citoyens, à titre individuel, de droits à un environnement propre et sain. Cela peut être fait soit par un texte à caractère constitutionnel, comme la Charte canadienne des droits et libertés, soit simplement par une loi. Toutefois le concept clé est celui de la dévolution aux individus de droits à la protection de l'environnement, largement définis, que ceux-ci peuvent faire valoir en justice. Les actes des personnes ou des organismes publics ou privés qui causent des dommages à l'environnement seront déclarés nuls et illégaux dans la mesure où ils viennent en conflit avec les droits à la protection de l'environnement qui sont protégés. C'est ce que prévoit la Environmental Protection Act de l'État du Michigan de 1970 (Mich. Comp. Laws Am Sec. 691.1201), qui autorise toute personne ou organisme à intenter une action "for the protection of the air, water and other natural resources and the public trust therein from pollution, impairment and destruction." La Loi sur la qualité de l'environnement du Québec fournit un autre exemple. Cette loi prévoit ce qui suit :

19.1 Droits à la qualité de l'environnement.-- Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou de l'autre des articles de la présente loi.

19.2 Recours. -- Un juge de la Cour supérieure peut accorder une injonction pour empêcher tout acte ou toute opération qui porte atteinte ou est susceptible de porter atteinte à l'exercice d'un droit conféré par l'article 19.1.

19.3 Personne physique. -- La demande d'injonction visée par l'article 19.2 peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu.

Procureur général. -- Elle peut être faite également par le procureur général et par toute municipalité où se produit ou est sur le point de se produire la contravention.

Remarquez que les droits conférés au Québec sont plus étroits, puisqu'ils sont limités à la protection de l'environnement offerte par la loi. La loi du Michigan est une forme plus large et plus "pure" de Déclaration de droits à la protection de l'environnement.

Pareilles Déclarations représentent beaucoup plus que les simples droits d'action privée ouverts par des dispositions telles que l'article 71 de l'avant-projet de loi sur la protection de l'environnement. Une Déclaration permet d'intenter une action en justice pour contester les actes de nature "publique" qui sont préjudiciables à l'environnement, même en l'absence du préjudice matériel causé directement à des personnes ou à la propriété, normalement nécessaire pour fonder une action privée.

La Déclaration et le Préambule de l'avant-projet de loi ne constituent donc pas une Déclaration des droits à la protection de l'environnement. Le but de ces dispositions est plutôt, comme le disent avec justesse les notes explicatives, d'exposer les "fondements constitutionnels de la loi, la ligne de conduite du gouvernement sur la protection de l'environnement et, brièvement, les éléments essentiels de la loi". Ces dispositions constituent un exposé du fondement et de l'objet de la loi et elles sont pertinentes, mais pas concluantes, dans l'hypothèse où des questions de constitutionnalité ou d'interprétation se poseraient.

Une Déclaration fédérale des droits à la protection de l'environnement n'est pas exclue par le partage constitutionnel des pouvoirs. Une telle Déclaration fédérale devrait cependant être soigneusement libellée de façon à limiter les droits d'action publics aux actes préjudiciables pour l'environnement des personnes exerçant des activités qui relèvent exclusivement de la compétence législative fédérale. Voici une esquisse de l'étendue de cette compétence fédérale exclusive.

7. Compétence constitutionnelle

Division des pouvoirs législatifs

Nous avons évoqué la vulnérabilité possible des pouvoirs de perquisition et de saisie de l'article 44 par rapport à la Charte des droits. Leur vulnérabilité par rapport au partage des pouvoirs législatifs fédéraux et provinciaux prévu dans la Loi constitutionnelle de 1867 est moins marquée. Les tribunaux ont rarement étudié le pouvoir fédéral de promulguer des lois sur la protection de l'environnement. Suivant la doctrine cependant, en général, alors que les pouvoirs provinciaux sont fondés sur la propriété et les transactions entre les individus dans les provinces, le noyau des pouvoirs fédéraux en matière d'environnement, hormis le pouvoir relativement spécifique de protection des pêcheries (Loi constitutionnelle de 1867, par. 91(12)) et certains autres pouvoirs spécifiques ayant trait à des genres d'ouvrages (qui constituent la base de la définition d'"ouvrages et entreprises fédérales" à l'article 29), est basé à la fois sur le droit criminel et sur le pouvoir de "paix, ordre et bon gouvernement". Ce dernier pouvoir paraît particulièrement important en ce qui concerne les questions de santé et de sécurité publiques nationales. Si cela se produit dans des circonstances où plusieurs provinces ou un pays étranger sont touchés, et si les provinces ne peuvent espérer à elles seules s'attaquer efficacement au problème, le fondement de la compétence législative fédérale en est renforcé d'autant. Les caractéristiques essentielles de l'avant-projet de loi - contrôle des substances toxiques qui peuvent mettre en danger la vie et la santé, substances nutritives et pollution atmosphérique internationale - sont des questions qui relèvent assez naturellement de cette compétence essentiellement fédérale.

Il est évident aussi que le recul fédéral dans le domaine de la pollution atmosphérique intérieure s'explique, au moins en partie, par des motifs d'ordre constitutionnel. Plus les règlements en matière pollution atmosphérique intérieure concernent de façon substantielle la propriété provinciale ou les ententes commerciales locales, plus leur fondement constitutionnel est contestable. D'un autre côté, certaines décisions, par exemple Canada Metal v. The Queen (1983), 144 D.L.R. 3d 144 (C.B.R., Man.), donnent à entendre que la pollution atmosphérique, qui par sa nature même déborde les frontières provinciales, va "au-delà de l'intérêt ou des compétences provinciales" et démontre l'"impotence provinciale", ce qui justifie la compétence fédérale.

Les lois fédérales en matière d'environnement deviennent cependant plus vulnérables lorsqu'elles vont au-delà des mécanismes d'application de type pénal. De tels mécanismes sont solidement ancrés dans le pouvoir fédéral en matière de droit criminel. Cependant les droits d'action privés (tel celui prévu à l'article 71), le pouvoir de rendre des ordonnances de faire, et les dispositions assimilables à des Déclarations de droits à la protection de l'environnement ne sont plus du domaine pénal, mais peuvent être considérés comme affectant la propriété privée, les ententes et les autres droits privés dans les provinces. C'est probablement pourquoi le Préambule de la loi fait état du fait que la production de substances devient de plus en plus importante pour l'économie et déclare qu'une telle production est "du domaine des échanges et du commerce à l'échelon national et international". L'intention est ici de s'appuyer sur le paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle - la réglementation des échanges et du commerce. La compétence fédérale fondée sur la réglementation des échanges et du commerce à l'échelon international est incertaine; les échanges et le commerce à l'échelon national constituent un fondement encore plus douteux.

Charte canadienne des droits et libertés

Il est possible, mais peu probable, qu'on puisse faire valoir directement les droits à la protection de l'environnement en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. L'article 7 dispose comme suit :

> Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

On peut ainsi prétendre que les actes qui causent des dommages à l'environnement violent les droits à la vie et à la sécurité de la personne et sont fondamentalement injustes. Toutefois, la Charte ne s'applique qu'aux lois et aux actes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et de leurs organismes publics. Un autre problème découle de l'exigence, en matière de preuve, d'établir que les droits protégés ont été violés. Comme dans l'affaire des missiles Cruise (Operation Dismantle v. the Queen, 1985), 59 N.R. 1 (C.S.C.), il peut se révéler impossible d'établir le rapport de cause à effet nécessaire entre l'acte et les droits d'un citoyen à la vie et à la sécurité de la personne. Enfin, même s'il y a violation d'un droit protégé par la Charte, l'acte peut être confirmé si un tribunal conclut qu'il s'agit d'un acte "raisonnable et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique" au sens de l'article 1 de la Charte. Le tribunal examine si le but de la loi ou de l'acte reproché est "suffisamment important" et si ses effets sont rationnels et proportionnels au but suffisamment important. Le tribunal peut prendre en considération toute une gamme de facteurs, y compris les objectifs publics, d'ordre économique ou autre.

L'effet principal de la Charte sur le droit de l'environnement n'est pas de fournir un moyen supplémentaire de faire valoir les droits à la protection de l'environnement, mais de constituer une force négative susceptible de rendre inopérantes certaines lois en matière d'environnement. Nous avons émis l'hypothèse, par exemple, à la page 68, que les pouvoirs de perquisition sans mandat prévus à l'article 44 risquaient d'être supprimés parce qu'ils violent l'article 8 de la Charte. Nous avons également dit, à la page 69, que certaines dispositions relatives aux infractions à l'environnement, des infractions de responsabilité absolue et prévoyant des peines d'emprisonnement, pourraient être déclarées inopérantes du fait qu'elles violent les droits à la liberté ou à la sécurité de la personne prévus à l'article 7.

8. Importance de la consultation

On peut se demander si la période de consultation sur l'avant-projet de loi est suffisamment longue. Si l'on tient compte de la période de Noël, le calendrier prévoit une période de consultation de moins de trois mois. Est-ce suffisant, étant donné le nombre des intéressés possibles, la complexité de l'avant-projet de loi, et l'importance politique et réglementaire de l'avant-projet de loi?

La législation fédérale en matière d'environnement est rarement modifiée. On pourrait même soutenir que cet avant-projet de loi est la première révision majeure de la législation en matière d'environnement depuis la poussée législative des années 1970 qui a donné au Canada ses premières lois véritables en matière d'environnement. Un autre facteur important est le retard mis à communiquer le projet de Politique d'application de la loi. Cette politique

est essentielle à une bonne compréhension de la façon dont la loi sera effectivement appliquée.

9. Le processus législatif et le rôle du CCCE

Manifestement, la première tâche du CCCE est de participer à la consultation initiale sur l'avant-projet de loi. Il faudrait toutefois envisager également la possibilité, à cette étape, de fournir directement au public des renseignements qui compléteraient et amélioreraient ceux fournis dans le cadre des sessions d'information régionales organisées par le Ministère.

Le CCCE devrait également envisager de présenter un mémoire et de comparaître devant le comité parlementaire chargé de l'étude de la loi. Il faut se rappeler qu'à ce stade, la loi aura été approuvée en principe par le Parlement. Les observations du CCCE devraient donc porter sur des aspects plus spécifiques de la loi.

Révisé le 27 février 1987

ANNEXE 3

EXAMEN CRITIQUE DE QUELQUES ASPECTS DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Don Mackay
Intitute for Environmental Studies
Université de Toronto

EXAMEN CRITIQUE DE QUELQUES ASPECTS DE L'AVANT-PROJET DE LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

AVANT-PROPOS

Ces quelques remarques ont été préparées à l'intention du Conseil consultatif canadien de l'environnement (CCCE) comme document de travail pour sa réunion des 10-12 février 1987, à Toronto. Le but de l'exercice était d'exposer les problèmes relatifs à certains aspects techniques et scientifiques de la Loi et de proposer un cadre pouvant servir à la discussion. Les documents consultés à cette fin sont énumérés dans la "Bibliographie" en annexe et sont identifiés par des locutions comme "Livre vert" dans le corps du texte. Mon travail s'est trouvé facilité par les entretiens que j'ai eus avec de nombreuses personnes dans divers organismes. Je les en remercie.

On m'a fait part d'opinions très variées, variété que j'ai tenté de refléter dans ce document.

IMPRESSIONS ET PRÉJUGÉS

La Loi sur les contaminants de l'environnement (LCE) a été adoptée en 1974. Depuis, cependant, elle a perdu son efficacité à la suite de plusieurs faiblesses, c.-à-d. l'évolution de nos connaissances sur les substances toxiques depuis son introduction. Aucun des ministres antérieurs n'a jugé bon d'en proposer une nouvelle. Le Ministre actuel doit donc être félicité pour s'être efforcé de créer un nouvel instrument juridique dans ce domaine.

Beaucoup de gens croient que les pressions exercées par le public en vue d'amener le gouvernement à réagir sur la question des "substances toxiques" ont finalement fait bouger un ministère qui, sous de nombreux points, montrait une certaine réticence à intervenir et à faire respecter les règlements.

D'autres membres du ministère de l'Environnement (ME) débordent d'enthousiasme et ont l'impression que le ME ira peut-être enfin "de l'avant" avec les produits toxiques. La loi agira un peu comme un "tonique" pour les employés de la Fonction publique qui aspirent vraiment à améliorer la qualité de l'environnement.

Par ailleurs, d'autres personnes voient le projet de loi sur la protection de l'environnement (LPE) avec un certain cynisme et le considère comme de la poudre aux yeux, destinée à donner l'impression que les pollueurs seront traités durement sans qu'on ait vraiment l'intention de s'attaquer aux problèmes causés par les produits chimiques existants ni d'y consacrer plus de ressources. Le projet de loi "règle" simplement un problème secondaire (les nouvelles substances chimiques) sans protéger l'environnement contre le déversement de produits existants. En outre, de nombreuses années s'écouleront avant son entrée en vigueur.

En général, le public pense que le gouvernement devrait interdire la fabrication, l'importation ou l'utilisation d'un grand nombre de produits chimiques toxiques. À mon avis, c'est une erreur. Les produits eux-mêmes ne sont pas un problème; ils ne soulèvent des difficultés que lorsqu'une quantité précise du produit parvient à un endroit donné, les organismes vulnérables par exemple. Les produits chimiques se contentent d'obéir aux lois de la nature - lois que nous comprenons assez bien, de telle façon qu'on devrait essayer de gérer ces substances, et pas nécessairement de les interdire. Certaines

substances comme les BPC exigent une réglementation sévère et ne devraient être utilisés qu'en cas d'absolue nécessité. D'autres ne demandent qu'un léger contrôle, sinon aucun. On devrait donc essayer de les gérer tout au long de leur cycle de vie, de manière compétente en tenant compte de leurs effets négatifs éventuels. En fin de compte, l'objectif de la loi est donc de permettre une saine gestion des produits chimiques et non d'entraîner leur interdiction. Une telle gestion est impossible sans les connaissances appropriées et devrait inclure des dispositions en vue de la destruction ou de l'immobilisation ultime des produits. Sous de nombreux aspects, la société n'est pas parvenue à créer un système de gestion efficace. Ainsi, il est regrettable qu'aucune installation adéquate ne permette la destruction de produits comme les BPC.

Le ME a très bien exposé cette philosophie, d'une manière à la fois innovatrice, intelligente et sensible, dans le rapport intitulé "L'intégral : Système de gestion des produits chimiques". Dans la mesure où la loi se fait le prolongement de cette intention de mieux exploiter les produits chimiques nouveaux ou existants, il y a lieu de se féliciter.

Mon opinion personnelle de la loi est que, techniquement parlant, celle-ci consiste surtout en une loi-cadre. Pratiquement tout son "mordant" se trouve dans les règlements. Or, on ne peut que deviner la teneur de ces derniers d'après les documents d'information qui ont été publiés. Un autre point qui reste obscur est l'enthousiasme avec lequel la loi sera appliquée et les ressources qu'on réservera à cette fin après sa promulgation.

Un problème capital, inquiétant, est la façon dont les substances existantes seront traitées comparativement aux nouveaux produits. Les produits chimiques déjà sur le marché sont la cause des problèmes qu'on connaît aujourd'hui. Les nouveaux produits pourraient causer d'autres problèmes dans l'avenir.

LA FABRICATION ET L'IMPORTATION DES PRODUITS CHIMIQUES AU CANADA

Environ 250 entreprises canadiennes fabriquent approximativement 1 300 produits dont la valeur représente 70 pour 100 de la totalité des produits chimiques utilisés au Canada. Dix mille autres entreprises importent peut-être 60 000 produits correspondant à 30 pour 100 de la valeur totale des produits utilisés (Livre vert, page 82).

Les Chemical Abstracts dénombrent environ sept millions de produits chimiques, mais seulement 100 000 d'entre eux sont fabriqués en quantité mesurable en tonnes.

De 1 500 à 2 000 nouveaux produits voient le jour chaque année dans le monde.

La vaste majorité des substances chimiques (en termes de tonnage et de valeur, non de nombre) sont "inoffensives" (p. ex. le sel, le sucre) ou ont des effets connus sur l'environnement (p. ex. l'acide sulfurique, le polyéthylène). Les médicaments, les pesticides et les additifs alimentaires sont des cas à part car leur emploi direct peut avoir de sérieuses répercussions sur la santé (p. ex. la phthalidomide).

La plupart des États ont maintenant leur liste de produits "nocifs". La plus fréquemment utilisée en Amérique du Nord est celle des "principaux

polluants" de l'Environmental Protection Agency des États-Unis, reproduite au tableau 1. La LCE du ME répartit les produits chimiques en cinq catégories (Projet de loi, page 47), mais d'autres listes du Ministère énumèrent près de 1 000 produits. Transports Canada, diverses provinces comme l'Ontario, des États comme celui du Michigan (tableau 2), des organisations internationales comme la Commission mixte internationale et le Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques [un volet du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)] et d'autres organismes ont également dressé des listes.

Le point important est que le ME a adopté une attitude rétrograde en compilant les listes de produits prioritaires. Pour donner du crédit à la loi, ce problème doit être rectifié sans plus attendre. L'établissement d'une liste de 100 à 200 produits prioritaires ne devrait poser aucune difficulté.

L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX PRODUITS CHIMIQUES AUX ÉTATS-UNIS

Il vaudrait la peine de voir comment les États-Unis ont abordé le problème des nouveaux produits chimiques. Dans le cadre de sa Toxic Substances Control Act (TSCA) et de sa loi sur les insecticides (FIFRA), l'Environmental Protection Agency américaine a instauré un mécanisme rapide et efficace faisant appel à un personnel de 200 à 300 personnes pour examiner de 1 000 à 1 500 produits chaque année. On trouvera plus loin une page tirée du manuel d'évaluation des nouveaux produits chimiques (New Chemical Review Process Manual) de l'EPA ainsi qu'un organigramme. Voici une description approximative du déroulement des opérations.

Certains produits (p. ex. les polymères à longue chaîne) sont de toute évidence inoffensifs. On les écarte donc d'emblée, ce qui laisse environ 1 000 produits à examiner. L'évaluation ne se base en grande partie que sur la structure chimique rapportée, environ 10 pour 100 seulement des produits étant présentés avec des données sur la toxicité. Il est possible que 10 pour 100 des produits aient une toxicité élevée (c.-à-d. CL50 10 mg/L), mais peu sont persistants. On procède à une estimation de la concentration probable dans l'environnement (exposition) afin de calculer l'écart entre cette concentration et le seuil toxique. Si l'on pense qu'il y a des risques d'effets toxiques, on demande des données supplémentaires et le processus se répète jusqu'à ce que le produit soit jugé inoffensif ou sujet à "réglementation".

La réglementation se fait habituellement au moyen d'un "décret d'autorisation" qui impose des restrictions sur l'usage du produit, les sites, l'étiquetage, etc. Quand on découvre un nouvel emploi pour le produit en question ou si celui-ci profite d'une plus grande demande, on introduit un "règlement sur un nouvel emploi important" (Significant New Use Rule - SNUR).

Peu de produits (10 à 30 par année) font l'objet d'un contrôle sévère et très peu, s'il y en a, tombent sous le coup d'une interdiction. Dans ses contacts avec le fabricant, l'EPA laisse clairement entendre que le produit est "nocif" et le fabricant retire habituellement sa demande pour éviter tout problème à venir (p. ex. Monsanto et les BPC).

Ce mécanisme semble donc influer sur l'introduction de nouveaux produits chimiques et prévenir les problèmes éventuels.

Il s'agit d'une intervention pondérée qui dénote une grande maturité et fonctionne sans heurts, et apparemment sans acrimonie ni conflits.

TABLEAU 1 *

Les 129 polluants prioritaires de l'EPA et leur fréquence relative dans les eaux usées industrielles.

P. 100 des éch.[a]	Cat. d'effl. ind.[b]	
	31 sont des composés organiques excrétables	
1,2	5	Acroléine
2,7	10	Acrylonitrite
29,1	25	Benzène
29,3	28	Toluène
16,7	24	Éthylbenzène
7,7	14	Tétrachlorure de carbone
5,0	10	Chlorobenzène
6,5	16	Dichloro-1,2 éthane
10,2	25	Trichloro-1,1,1 éthane
1,4	8	Dichloro-1,1 éthane
7,7	17	Dichloro-1,1 éthylène
1,9	12	Trichloro-1,1,2 éthane
4,2	13	Tétrachloro-1,1,2,2 éthane
0,4	2	Chloroéthane
1,5	1	Chloro-2 éthyl-vinylique (autres)
40,2	28	Chloroforme
2,1	5	Dichloro-1,2 propane
1,0	5	Dichloro-1,3 propane
34,2	25	Chlorure de méthylène
1,9	6	Chlorure de méthyle
0,1	1	Bromure de méthyle
1,9	12	Bromoforme
4,3	17	Dichlorobromométhane
6,8	11	Trichlorofluorométhane
0,3	4	Dichlorodifluorométhane
2,5	15	Chlorodibromométhane
10,2	19	Tétrachloroéthylène
10,5	21	Trichloroéthylène
0,2	2	Chlorure de vinyle
7,7	18	Trans-dichloro-1,2 éthylène
0,1	2	bis(Chlorométhyl)éther
	46 sont des composés organiques extractibles en solution basique/neutres	
		Dichloro-1,2 benzène
6,0	9	Dichloro-1,3 benzène
		Dichloro-1,4 benzène
0,5	5	Hexachloroéthane
0,2	1	Hexachlorobutadiène
1,1	7	Hexachlorobenzène
1,0	6	Trichloro-1,2,4 benzène
0,4	3	bis(Chloro-2 éthoxy) méthane
10,6	18	Naphthalène
0,9	9	Chloro-2 naphthalène
1,5	13	Isophorone
1,8	9	Nitrobenzène

1,1	3	Dinitro-2,4 toluène
1,5	9	Dinitro-2,6 toluène
0,04	1	Bromo-4 phényl phényl éther
41,9	29	Phtalate de bis(éthyl-2 hexyle)
6,4	12	Phtalate de di-o-octyle
5,8	15	Phtalate de diméthyle
7,8	20	Phtalate de diéthyle
18,9	23	Phtalate de di-o-butyle
4,5	12	Acénaphthylène
4,2	14	Acénaphthène
8,5	13	Phtalate de butylbenzyle
5,7	11	Fluorone
7,2	12	Fluoranthène
5,1	9	Chrysène
7,8	14	Pyrène
10,6	16	Phénanthrène
		Anthracène
2,3	6	Benzo(a)anthracène
1,6	6	Benzo(b)fluoranthène
1,8	6	Benzo(k)fluoranthène
3,2	8	Benzo(a)pyrène
0,8	4	Indéno (1,2,3-c,d) pyrène
0,2	4	Dibenzo(a,h)anthracène
0,6	7	Benzo(g,h,i)pérylène
0,1	2	Chloro-4 phényl phényl éther
0	0	Dichloro-3,3 benzidine
0,2	4	Benzidine
1,1	4	bis(Chloro-2 éthyl) éther
0,8	7	Diphényl-1,2 hydrazine
0,1	1	Hexachlorocyclopentadiène
1,2	5	N-Nitrosodiphénylamine
0,1	1	N-Nitrosodiméthylamine
0,1	2	N-Nitrosodi-n-propylamine
1,4	6	bis(Chloro-2 isoprophyl) éther

11 sont des composés extractibles en solution acide

26,1	25	Phénol
2,3	11	Nitro-2 phénol
2,2	9	Nitro-4 phénol
1,6	6	Dinitro-2,4 phénol
1,1	6	Dinitro-4,6 crésol
6,9	18	Pentachlorophénol
1,9	8	p-Chloro-m-crésol
2,3	10	Chloro-2 phénol
3,3	12	Dichloro-2,4 phénol
4,6	12	Trichloro-2,4,6 phénol
5,2	15	Diméthyl-2,4 phénol

26 sont des pesticides/BPC

0,3	3	α-Endosulfan
0,4	4	β-Endosulfan
0,2	2	Sulfate d'endosulfan
0,6	4	α-BHC
0,8	6	β-BHC
0,2	4	δ-BHC

0,5	3	γ-BHC
0,5	5	Aldrine
0,1	3	Dieldrine
0,04	1	4,4-DDE
0,1	2	4,4-DDD
0,2	2	4,4-DDT
0,2	3	Endrine
0,2	2	Aldéhyde d'endrine
0,3	3	Heptachlore
0,1	1	Époxyde d'heptachlore
0,2	4	Chlordane
0,2	2	Toxaphène
0,6	2	Aroclor 1016
0,5	1	Aroclor 1221
0,9	2	Aroclor 1232
0,8	3	Aroclor 1242
0,6	2	Aroclor 1248
0,6	3	Aroclor 1254
0,5	1	Aroclor 1260
--	--	Tétrachloro-2,3,7,8 dibenzo-p-dioxine (TCDD)
	13	sont des métaux
18,1	20	Antimoine
19,9	19	Arsenic
14,1	18	Béryllium
30,7	25	Cadmium
53,7	28	Chrome
55,5	28	Cuivre
43,8	27	Plomb
16,5	20	Mercure
34,7	27	Nickel
18,9	21	Sélénium
22,9	25	Argent
19,2	19	Thallium
54,6	28	Zinc
		Divers
33,4	19	Total cyanures
non disponible		Amiante (fibres)
non disponible		Total phénols

[a] Le pourcentage des échantillons correspond au nombre de fois où le composé a été dépisté dans les échantillons analysés, divisé par le nombre total d'échantillons enregistrés le 31 août 1978 (de 2 532 à 2 998, pour une moyenne de 2 617 échantillons).

[b] Le 31 août 1978, 32 catégories et sous-catégories d'effluents industriels ont fait l'objet d'une analyse pour les composés organiques et 28 pour les métaux.

* Liste de l'Environmental Protection Agency des États-Unis (1987)

TABLEAU 1 (suite)

SCHEDULE IV
(Section 18)

1. Chlorobiphenyls that have the molecular formula $C_{12}H_{10}Cl_n$ in which "n" is greater than 2.

2. Dodecachloropentacyclo [5.3.0.$0^{2.6}$.$0^{3.9}$.$0^{4.8}$] decane.

3. Polybrominated Biphenyls that have the molecular formula $C_{12}H_{10-n}Br_n$ in which "n" is greater than 2.

4. Chlorofluorocarbon: totally halogenated chlorofluoro carbons that have the molecular formula $C_nCl_xF_{(2n+2-x)}$.

5. Polychlorinated Terphenyls that have a molecular formula $C_{18}H_{14-n}Cl_n$ in which "n" is greater than 2.

ANNEXE IV
(Article 18)

1. Les biphényles chlorés dont la formule moléculaire est $C_{12}H_{10-n}Cl_n$ où "n" est plus grand que 2.

2. Le dodécachloropentacyclo [5.3.0.$0^{2.6}$.$0^{3.9}$.$0^{4.8}$] décane.

3. Les biphényles polybromés dont la formule moléculaire est $C_{12}H_{10-n}Br_n$ où "n" est plus grand que 2.

4. Les chlorofluoroalcanes complètement halogénés dont la formule moléculaire est $C_nCL_xF_{(2n+2-x)}$.

5. Les triphényles polychlorés dont la formule moléculaire est $C_{18}H_{14-n}Cl_n$ où "n" est plus grand que 2.

* ME, Projet de Loi sur la protection de l'environnement, page 47.

TABLEAU 2

Michigan Water Resources Commission
REGISTRE DES SUBSTANCES PRIORITAIRES
1er octobre 1981

À l'exception des catégories de substances prioritaires (dont on doit signaler tous les composés), le numéro qui suit chaque produit est celui du "service d'enregistrement" des Chemical Abstracts. Pour plus de renseignements sur le programme des substances prioritaires et un produit en particulier, communiquer par écrit avec :

Critical Materials Program
Office of Toxic Materials Control
Environmental Services Division
Michigan DNR
P.O. Box 30028
Lansing, Michigan 48909

I. Minéraux

A. La déclaration des minéraux suivants et de tous leurs composés est obligatoire.

	Numéro
antimoine	Cat.-01-0
arsenic	Cat.-01-1
béryllium	Cat.-01-2
cadmium	Cat.-01-3
chrome	Cat.-01-5
cobalt	Cat.-01-6
cuivre	Cat.-01-7
cyanures	Cat.-01-8
hypochlorite	Cat.-01-4
plomb	Cat.-01-9
lithium	Cat.-02-0
mercure	Cat.-02-1
nickel	Cat.-02-2
sélénium	Cat.-02-3
argent	Cat.-02-4
zinc	Cat.-02-7

B. La déclaration des minéraux suivants est obligatoire (pas celle de leurs composés).

chloramines	Cat.-08-6
chlore	07782-50-5
hydrazine	00302-01-2
sulfure d'hydrogène	07783-06-4

II. Composés organiques

	Numéro
cyanohydrine d'acétone	00075-86-5
acétyl-2 aminofluorène	00053-96-3
acroléine	00107-02-8
acide acrylique	00079-10-7

II. Composés organiques (suite)

	Numéro
acrylonitrile	00107-13-1
chlorure d'allyle	00107-05-1
amino-2 anthraquinone	00117-79-3
aminoazobenzène	00060-09-3
o-aminoazotoluène	00097-56-3
amino-4 biphényle	00092-67-1
amino-3 éthyl-9 carbazole	00132-32-1
amino-1 méthyl-2 anthraquinone	00082-28-0
aminotriazole (amitrole)	00061-82-5
aniline	00062-53-3
chlorhydrate d'aniline	00142-04-1
o-anisidine	00090-04-0
chlorhydrate de o-anisidine	00134-29-2
benz(a)anthracène	00056-55-3
benzène	00071-43-2
benzidine	00092-87-5
sels de la benzidine	Cat.-08-7
benzo(a)pyrène	00050-32-8
brucine	00357-57-3
tétrachlorure de carbone	00056-23-5
dibenzofuranes chlorés	Cat.-05-3
dioxines chlorées	Cat.-05-4
chloro-1 époxy-2,3 propane	00106-89-8
bis(chloro-2 éthyl) éther	00111-44-4
chloroforme	00067-66-3
bis(chlorométhyl)éther	00542-88-1
chlorhydrate de (chlorométhyl)-3 pyridine	06959-48-4
(chloro-4 phényl-1) diméthyl-3,3 triazène	07203-90-9
chloro-4-m-phénylènediamine	05131-60-2
chloro-4-o-phénylènediamine	00095-83-0
chloroprène	00126-99-8
chloro-5-o-toluidine	00095-79-4
p-crésidine (méthyl-5-o-anisidine)	00120-71-8
sulfate de diamino-2,4 anisole	39156-41-7
diamino-4,4 phényléther	00101-80-4
diamino-2,4 toluène	00095-80-7
dibenz(a.h)anthracène	00053-70-3
tris(dibromopropyl)phosphate	00126-72-7
phtalate de di-n-butyle	00084-74-2
dichloro-3,3 benzidine	00091-94-1
sels de la dichloro-3,3 benzidine	Cat.-08-8
dichloro-1,2 éthane	00107-06-2
diépoxy-1,2,3,4 butane	00298-18-0
sulfate de diéthyle	00064-67-5
diméthylamino-4 azobenzène	00060-11-7
diméthylhydrazines	Cat.-06-2
dinitro-4,6-o-crésol	00534-52-1
dinitro-2,4 phénol	00051-28-5
dinitro-2,4 toluène	00121-14-2

II. Composés organiques (suite)

	Numéro
phtalate de di-n-octyl	00117-84-0
dioxane-1,4	00123-91-1
epoxy-2,3 propanal-1	00765-34-4
dibromure d'éthylène	00106-93-4
éthylèneimine	00151-56-4
oxyde d'éthylène	00075-21-8
thiourée d'éthylène	00095-45-7
phtalate de bis (éthyl-2 nexyle)	00117-81-7
sulfonate d'éthylméthane	00062-50-0
(formyl-2 hydrazino)-2 (nitro-5 furyl-2)-4 thiazole	03570-75-0
hexachlorobenzène	00118-74-1
hexachlorobutadiène	00087-68-3
hexachlorocyclohexane	00608-73-1
hexachlorocyclopentadiène	00077-47-4
hexachloroéthane	00067-72-1
hydrazobenzène	00122-66-7
hydroquinone	00123-31-9
N-(hydroxy-2 éthyl) éthylèneimine	01072-52-2
lactonitrile	00078-97-7
vert de malachite (vert de Brunswick)	00569-64-2
methylène bis(chloro-2 aniline)	00101-14-4
methylène-4,4 bis (méthyl-2 aniline)	00838-88-0
methylène-4,4 bis (N,N,-diméthylaniline	00101-61-1
(methylènedioxy-1,2) propanyl-4 benzène	00120-58-1
méthylhydrazine	00060-34-4
**méthylmercaptan	00074-93-1
méthyl-1 naphtalène	00090-12-0
méthyl-2 nitro-1 anthraquinone	00129-15-7
gaz moutarde	00505-80-2
diamino-1,5 naphtalène	02243-62-1
naphthylamine-1	00134-32-7
naphthylamine-2	00091-59-8
nitro-5 acénaphthène	00602-87-9
nitro-5-o-anisidine	00099-59-2
nitro-4 biphényle	00092-93-3
moutarde à l'azote	00051-75-2
N-nitroso-n-butyl-N-(hydroxy-4 butyl) amine	03817-11-6
*N-nitroso-di-n-butylamine	00924-16-3
N-nitrosodiéthylamine	00055-18-5
N-nitrosodiméthylamine	00062-75-9
p-nitrosodiphénylamine	00156-10-5
N-nitroso-N-éthylurée	00759-73-9
N-nitroso-N-méthylurée	00684-93-5
N-nitroso-N-méthyluréthane	00615-53-2
N-nitrosomorpholine	00059-89-2
N-nitroso-N-phénylhydroxylamine sel d'ammonium	00135-20-6
N-nitrososarcosine	13256-22-9

II. Composés organiques (suite)

	Numéro
pentachloronitrobenzène	00082-68-8
pentachlorophénol	00087-86-5
acide péroxyacétique	00079-21-0
sulfoxyde de pipéronyle	00120-62-7
biphényles polybromés	Cat.-07-8
biphényles polychlorés	Cat.-07-9
propane-1,3 sulfone	01120-71-4
B-propiolactone	00057-57-8
propyl-5 benzodioxole-1,3	00094-58-6
propylèneimine	00075-55-8
semicarbazide	00057-56-7
styrène	00100-42-5
*tétrachloro-1,1,2,2 éthane	00079-34-5
tétrachloroéthylène (perchloroéthylène)	00127-18-4
thioacétamide	00062-55-5
thiodianiline-4,4	00139-65-1
thiourée	00062-56-6
o-toluidine	00095-53-4
chlorhydrate de o-toluidine	00636-21-5
esters du triarylphosphate	Cat.-08-4
trichloro-1,1,2 éthane	00079-00-5
trichloroéthylène	00079-01-6
trichlorophénols	Cat.-07-6
triméthyl-2,4,5 aniline	00137-17-7
triméthylphosphate	00512-56-1
xylène	01330-20-7

III. Pesticides (par fabricant et préparateur autorisé)

	Numéro
aldicarbe	00116-06-3
aldrine	00309-00-2
4-aminopyridine	00504-24-5
anilazine	00101-05-3
antimycine A	01397-94-0
azinphos-éthyl	02642-71-9
azinphos-méthyl	00086-50-0
barbane	00101-27-9
bendiocarbe	22781-23-3
bénomyl	17804-35-2
bromoxynil	01689-84-5
sulfite de (p-tert-butylphénoxy)-2 isopropyl chloro-2 éthyle	00140-57-8
captafol	02425-06-1
captane	00133-06-2
carbaryl	00063-25-2
carbofurane	01563-66-2
carbophénothion	00786-19-6
chlordane	00057-74-9
chlordécone	00143-50-0
chlortenvinphos	00470-90-6
chlorobenzilate	00510-15-6
chlorpyrifos	02921-88-2
clonitralide	01420-04-8

III. Pesticides (par fabricant et préparateur autorisé) (suite)

	Numéro
coumaphos	00058-72-4
crotoxyphos	07700-17-6
cycloheximide	00066-81-9
DDT	00050-29-3
déméton	08065-48-3
dialiate	02303-16-4
diazinon	00333-41-5
dibromochloropropane (DBCP)	00096-12-8
dichlone	00117-80-6
dichlorvos	00062-73-7
dichrotophos	00141-66-2
dieldrine	00060-57-1
diméthoate	00060-51-5
dinocap	39300-45-3
dinosèbe	00088-85-7
dioxathion	00078-34-2
disulfoton	00298-04-4
endosulfane	00115-29-7
endrine	00072-20-8
EPN	02104-64-5
éthion	00563-12-2
fensulfothion	00115-90-2
fenthion	00055-38-9
fluchloraline	33245-39-5
heptachlore	00076-44-8
époxyde d'heptachlore	01024-57-3
leptophos	21609-90-5
malathion	00121-75-5
méthomyl	16752-77-5
méthoxychlore	00072-43-5
parathion-méthyl	00296-00-0
mévinphos	07786-34-7
mexacarbate	00315-18-4
mirex	02385-85-5
monocrotophos	06923-22-4
naled	00300-76-5
nicotine	00054-11-5
nitrofen	01836-75-5
oxydéméton-méthyl	00301-12-2
paraquat	01910-42-5
parathion	00056-38-2
phorate	00298-02-2
phosazétim	04104-14-7
phosmet	00732-11-6
phosphamidon	13171-21-6
roténone	00083-79-4
silvex, ester de propylène glycolbutyle éther	02317-24-0
fluoroacétate de sodium	00062-74-8
strychnine	00057-24-9
sulfallate	00095-06-7

III. Pesticides (par fabricant et préparateur autorisé) (suite)

	Numéro
sulfotepp	03689-24-5
TDE	00072-54-8
TEPP	00107-49-3
terbufos	13071-79-9
tétrachlorvinphos	00961-11-5
thirame	00137-26-8
toxaphène	08001-35-2
trichlorfon	00052-68-6
acide trichlorophénoxyacétique (2,4,5-T)	00093-76-5
trifluraline	01582-09-8
zirame	00137-30-4

IV. Médicaments, additifs alimentaires, substances naturelles (par fabricant et préparateur autorisé)

	Numéro
actinomycine D	00050-76-0
rouge citrus n° 2	06358-53-8
cycasine	14901-08-7
cyclophosphamide	00050-18-0
diéthylstilbestrol	00056-53-1
acide isonicotinique d'hydrazine	00054-85-3
lasiocarpine	00303-34-4
mestranol	00072-33-3
méthylthiouracil	00056-04-2
mitomycine C	00050-07-7
monocrotaline	00315-22-0
niridazole	00061-57-4
nithiazide	00139-94-6
N-(nitro-5 furan-2)-4 thiazolyl-2 lacétamide	00531-82-8
chlorhydrate de phénazopyridine	00136-40-3
phénestérine	03546-10-9
phénobarbitol	00050-06-6
phénytoïne	00057-41-0
phénytoïne de sodium	00630-93-3
propylthiouracil	00051-52-5
moutarde à l'uracil	00066-75-1

* nouveau produit
** auparavant dans pesticides

MANUEL D'ÉVALUATION DES NOUVEAUX PRODUITS CHIMIQUES*

Table des matières

		Page
Introduction		1
I.	Avis préalable de fabrication	I-1
	A. Recherches dans l'inventaire	I-1
	B. Communication de l'avis préalable	I-1
	C. Réception	I-2
II.	Avis préalable/de la réception à la réunion d'orientation	II-1
	A. Méthodes d'inventaire	II-1
	B. Réunion sur l'analyse chimique et la stratégie de recherche (CRSS)	II-1
	C. Réunion du Structure Activity Team (SAT)	II-2
	D. Réunion relative à l'évaluation de l'exposition (EXAM)	II-2
	E. Réunion d'orientation	II-3
III.	De la réunion d'orientation à la réunion des directeurs de division	III-1
	A. Réunion de planification	III-1
	B. Réunion de mise au point	III-1
	C. Réunion d'évaluation de la Division de la réglementation des produits chimiques (CCD)	III-2
	D. Réunion d'évaluation de la Division de la technologie et de l'économie (ETD)	III-2
	E. Réunion d'évaluation de la Division des évaluations médicales et environnementales (HERD)	III-2
	F. Réunion de synthèse du Service de réglementation des produits chimiques (PNMB)	III-2
	G. Réunion des directeurs de division	III-3
IV.	Mesures	IV-1
	A. 5(c) Prolongation	IV-1
	B. 5(e) Décret	IV-1
	C. 5(f) Action	IV-1
	D. Contestations	IV-2
V.	Exemptions	V-1
	A. Exemption en vue d'un essai sur le marché	V-1
	B. Exemption relative aux polymères	V-1
	C. Exemption en raison de production restreinte	V-1
VI.	Contre-évaluation d'un nouveau produit	VI-1
VII.	Suites à l'évaluation	VII-1
	A. Autorisation de fabrication	VII-1
	B. Justification de la confidentialité des renseignements	VII-1
	C. Développement d'une marque sans nom	VII-1

Annexes

Annexe A Fonctions des divisions et des services du Système d'évaluation des nouveaux produits chimiques
Annexe B Organigramme du Bureau des substances toxiques
Annexe C Représentation schématique du processus d'évaluation des nouveaux produits chimiques
Annexe D Déroulement des réunions
Annexe E Renseignements commerciaux confidentiels
Annexe F Principales bases de données examinées
Annexe G Avis préalable de fabrication d'un nouveau produit chimique Formulaire EPA 7710-25

Glossaire

Bibliographie

* Manuel 560/3-86-002 (mars 1986) de l'Environmental Protection Agency des États-Unis.

EPA Introduction

Ce manuel sert d'introduction au Système d'évaluation des nouveaux produits chimiques du Bureau des substances toxiques (BST). Présenté dans un ordre chronologique, il décrit le système d'évaluation en fonction des mécanismes et des réunions qui en font partie intégrante. La description de chaque réunion en précise les objectifs, les participants, les préparatifs et les résultats (décisions et documents). Les divisions et les services qui participent à ce processus sont décrits à l'annexe A intitulée "Fonctions des divisions et des services du Système d'évaluation des nouveaux produits chimiques". L'organigramme du système facilite la compréhension du texte; on le trouvera à l'annexe C. Les rapports sont examinés en prévision d'une réunion ou en constituent l'aboutissement. Le manuel précise également les pouvoirs et les possibilités d'action de l'EPA en vertu de l'article 5 de la Toxic Substances Control Act (TSCA).

La TSCA requiert l'évaluation des nouveaux produits chimiques. Toute personne qui a l'intention de fabriquer ou d'importer un nouveau produit doit fournir à l'EPA toutes les données existantes sur la structure du produit, son procédé de fabrication, ses emplois, sa libération, le degré d'exposition et ses effets sur la santé et l'environnement. Le requérant peut demander le traitement confidentiel de n'importe quelle partie des renseignements fournis. Des méthodes ont été élaborées afin de protéger la confidentialité de tels renseignements (voir annexe E). En examinant et en réglementant les nouveaux produits chimiques, l'EPA recourt à une approche intégrée qui tire parti des connaissances et de l'expérience accumulées dans différentes disciplines et secteurs organisationnels de manière à faciliter l'identification et l'évaluation des problèmes relatifs aux effets du produit sur la santé et l'environnement, à l'exposition au produit et à son rejet dans l'environnement, ainsi qu'aux incidences économiques.

Entraînent la mise en branle du mécanisme un avis préalable de fabrication, un avis d'exemption pour polymère ou pour fabrication restreinte, ou une demande d'essai de commercialisation. Demandes et avis d'exemption tiennent compte de certains paramètres relatifs à la fabrication ou à la nature chimique du produit qui, si les exigences sont respectées, exemptent le fabricant d'une évaluation complète propre à la soumission d'un avis préalable de fabrication.

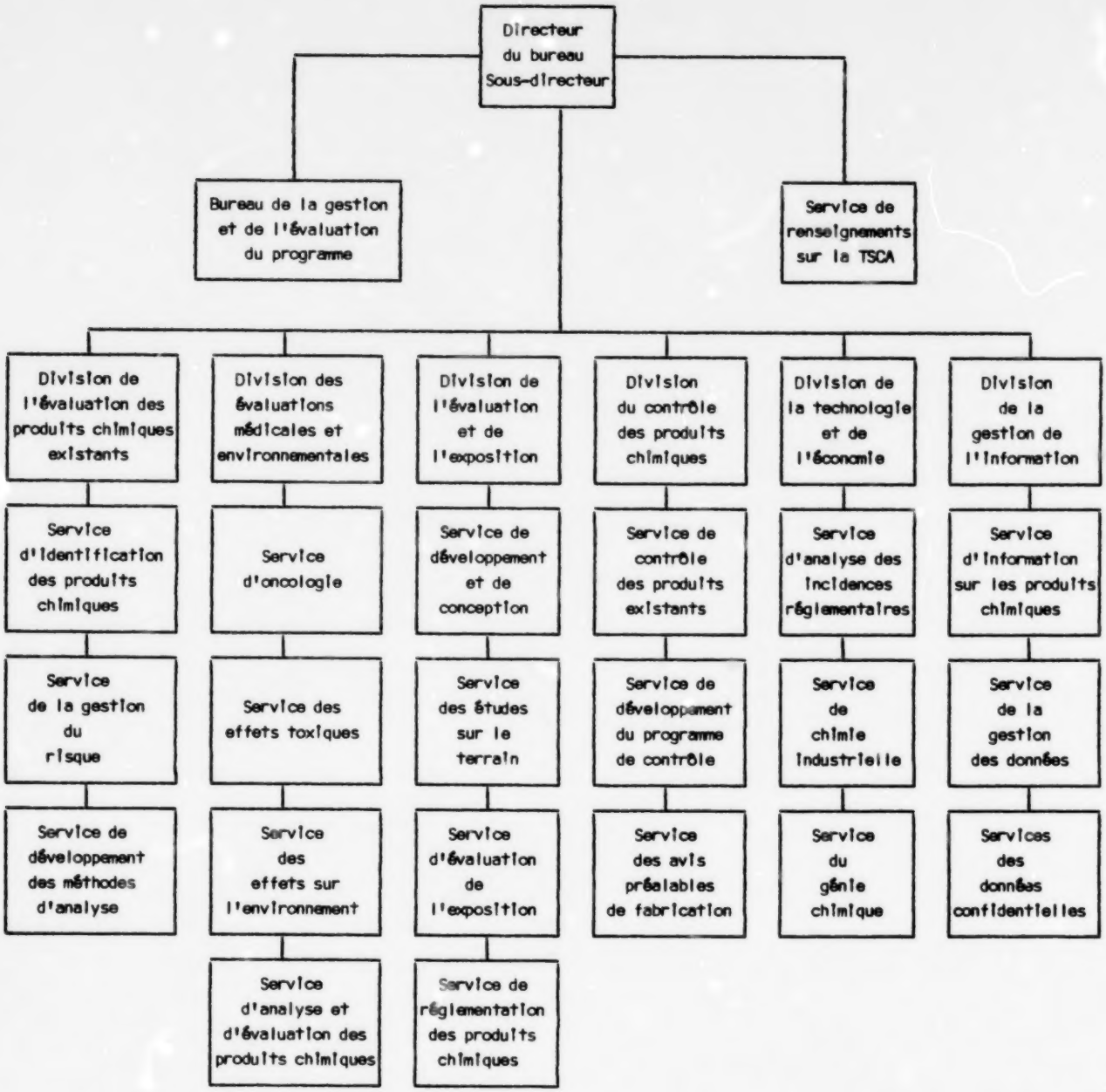
Le manuel est divisé en sept chapitres de la façon suivante :

. le chapitre I, "Avis préalable" décrit les procédures applicables jusqu'à la réception de la demande par l'EPA;
. le chapitre II, "Avis préalable/de la réception à la réunion d'orientation", décrit les mécanismes et les rencontres jusqu'à la réunion d'orientation, le premier point où l'on prend une décision de nature réglementaire;
. le chapitre III, "De la réunion d'évaluation à la réunion des directeurs de division", décrit la voie empruntée par les cas retenus à la réunion d'orientation;
. le chapitre IV, "Mesures", décrit les possibilités d'action de l'EPA et les circonstances qui amèneront l'EPA à réglementer l'utilisation d'un produit en vertu de l'article 5 de la TSCA;
. le chapitre V, "Exemptions", décrit les exigences auxquelles il faut répondre et les méthodes suivies par l'EPA en ce qui concerne les demandes et les avis d'exemption;

- le chapitre VI, "Contre-évaluation", décrit comment on évalue les nouveaux emplois de produits existants et les risques posés par ces produits, compte tenu des nouvelles conditions d'emploi;
- le chapitre VII, "Après l'évaluation", décrit les procédures relatives à l'autorisation de fabrication, ou à la justification de la confidentialité des renseignements ainsi qu'à la création d'un nom générique.

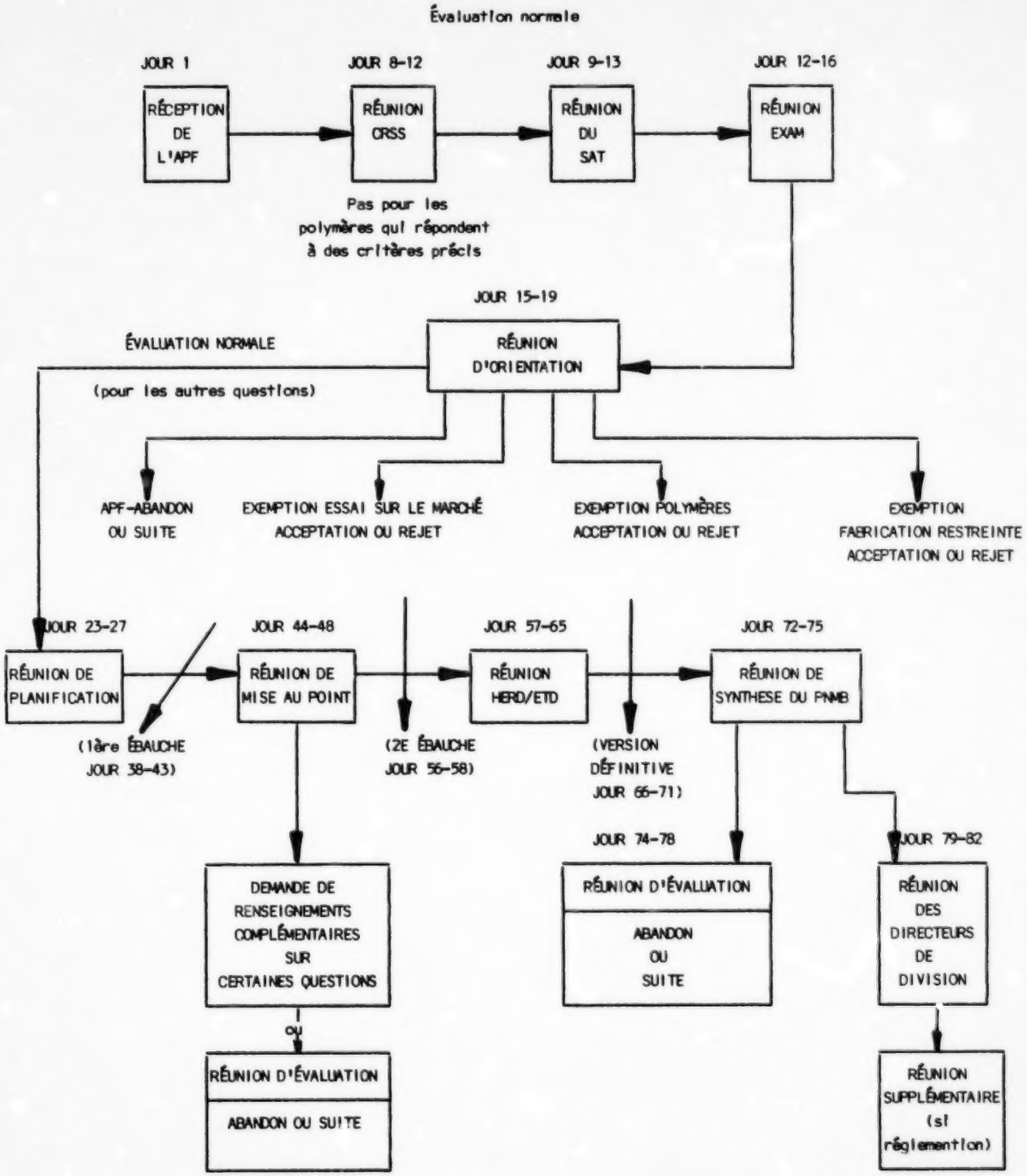
Les annexes A à G, le glossaire et la liste des abréviations utilisées dans le manuel, ainsi que la bibliographie, complètent l'information sur le Système d'évaluation des nouveaux produits chimiques du BST. L'annexe A présente les fonctions des différentes divisions et services sous forme de tableau. L'annexe B est un organigramme du BST, l'annexe C un diagramme du processus d'évaluation et l'annexe D un schéma du déroulement des réunions. L'annexe E parle des renseignements commerciaux de nature confidentielle, l'annexe F énumère les principales bases de données examinées et l'annexe G reproduit le formulaire à compléter en vue de la présentation d'un nouveau produit. La bibliographie donne les ouvrages de référence relatifs aux pouvoirs juridiques et réglementaires inhérents au Système d'évaluation des nouveaux produits chimiques.

Tiré du Manuel 560/3-86-002 de l'Environmental Protection Agency des États-Unis.



Tiré du manuel 560/3-86-002 de l'Environmental Protection Agency des États-Unis

Système d'évaluation des nouveaux produits chimiques



Tiré du manuel 560/3-86-002 de l'Environmental Protection Agency des États-Unis

EPA United States Environmental Protection Agency	BUREAU SEULEMENT	
AVIS PRÉALABLES DE FABRICATION d'un nouveau produit chimique	Reçu le	
Envoyer le formulaire dûment complété à: DOCUMENT CONTROL OFFICER OFFICE OF TOXIC SUBSTANCES, TS-793 U.S. E.P.A. 401 M STREET, SW WASHINGTON, D.C. 20460		
Inscrire le nombre total de pages de l'avis	N° de contrôle du document	N° du cas de l'EPA

INSTRUCTIONS

Tous les renseignements requis ici doivent être fournis dans la mesure où ils sont connus ou peuvent être raisonnablement établis. Une estimation raisonnable est acceptable faute de données réelles.

Avant de compléter la formule, lire le "Guide d'Instruction sur l'avis préalable de fabrication" (Guide d'Instruction).

Partie I - RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX

Donnez la désignation chimique du nouveau produit, même si vous la jugez confidentielle. Une autre personne peut être autorisée à le faire en votre nom, mais la demande restera incomplète et l'évaluation ne pourra débuter tant que cette donnée n'aura pas été transmise à l'EPA.

Partie II - EXPOSITION DE LA POPULATION ET REJET DANS L'ENVIRONNEMENT

D'autres copies des sections A et B de la partie II pourraient s'avérer nécessaires si vous comptez décrire plusieurs méthodes de fabrication et de transformation ou usages. Ces sections peuvent être reproduites autant de fois qu'on le désire.

Partie III - PIÈCES JOINTES

Si l'espace manque pour compléter une question, joindre des feuilles supplémentaires à la formule. Ces feuilles doivent être énumérées à la partie III de même que les données expérimentales et les renseignements optionnels complémentaires.

RENSEIGNEMENTS OPTIONNELS

Vous pouvez ajouter à l'avis tout renseignement que vous aimeriez que l'EPA examine lors de l'évaluation. Le Guide d'Instruction donne la liste des différents types de renseignements complémentaires que vous pourriez soumettre à l'EPA.

TENEUR CONFIDENTIELLE

Vous pouvez exiger que l'information présentée dans l'avis soit traitée de façon confidentielle. Cochez ( ) la case vis-à-vis des renseignements que vous jugez confidentiels. Si les renseignements en question se trouvent dans une pièce jointe, encerclez-les. Si vous réclamez le traitement confidentiel de certains renseignements, vous êtes tenu de fournir à l'EPA une version expurgée de l'avis et des pièces jointes avec la demande. Pour d'autres instructions, voir le guide.

Catégories de renseignements de nature confidentielle dans l'avis et type d'avis.

1	IDENTITÉ	APF
2	NOM DU PRODUIT	TMEA
3	PRODUCTION	SNUR
4	UTILISATIONS	Exemption
5	PROCÉDÉ DE FABRICATION	Préciser
6	COMPOSITION DU MÉLANGE	
7	AUTRES	_____

DONNÉES EXPÉRIMENTALES ET AUTRES RENSEIGNEMENTS

Vous devez fournir toutes les données expérimentales en votre possession ou sous votre contrôle ainsi qu'une description des autres données connues ou que l'on peut raisonnablement obtenir si elles se rapportent aux effets de la fabrication, de la transformation, de la distribution commerciale, de l'utilisation ou de l'élimination du nouveau produit sur la santé ou l'environnement. Des citations d'ouvrages courants sont acceptables si les données ont été diffusées dans des publications scientifiques. Dans le cas contraire, vous devez fournir les données expérimentales complètes, et non un résumé. On trouvera plus bas une liste des données en question, à titre d'exemple. Ces données doivent être présentées conformément aux exigences de l'article 720.50 du règlement sur les avis préalables de fabrication (40 CFR Partie 720).

Données expérimentales

* Données environnementales
  - Spectre (UV, visible et infrarouge)
  - Densité des liquides et des solides
  - Solubilité dans l'eau
  - Point de fusion/gamme de variation
  - Point d'ébullition/gamme de variation
  - Tension de vapeur
  - Coefficient de partage, n-octanol/eau
  - Biodégradation
  - Hydrolyse (en fonction du pH)
  - Dégradation photochimique
  - Absorption/désorption selon le type de sol
  - Constante de dissociation
  - Autres propriétés physiques/chimiques
* Données médicales
  - Mutagénicité
  - Carcinogénicité
  - Tératogénicité
  - Toxicité aiguë
  - Toxicité chronique
  - Étude sur le métabolisme
  - Sensibilisation
  - Irritation
* Effets sur l'environnement
  - Toxicité pour les bactéries et les algues
  - Toxicité pour les plantes vasculaires terrestres (p. ex. essais de germination, inhibition de la croissance)
  - Toxicité aiguë et chronique pour les animaux (p. ex. poissons, oiseaux, mammifères, invertébrés)

Autres données

* Évaluation des risques
* Relations entre la structure et l'activité chimique
* Données expérimentales qui ne sont pas en possession du requérant ou échappent à son contrôle

CONSIDÉRATIONS

1. Le Bureau des substances toxiques de l'Environmental Protection Agency réunit un personnel de 200 à 300 professionnels hautement qualifiés, c'est-à-dire de nombreux chercheurs "émérites" toujours en activité qui poursuivent des recherches personnelles, rédigent des traités et des communications scientifiques, financent des projets de recherche dans les universités et les organismes de consultation et donnent des exposés à l'occasion de conférences. Il s'agit d'un groupe très compétent qui est parfois forcé de se fier à son intuition ou à ses impressions. Le ME sera-t-il en mesure d'entreprendre un effort comparable?

2. Le Canada peut-il adopter une approche très différente de celle des États-Unis compte tenu de l'éventualité du libre-échange?

3. L'EPA est prête à former des Canadiens en vue de ce travail; elle est même enthousiasmée par cette idée.

4. Le groupe d'Environnement Canada chargé d'appliquer la LCE ne compte qu'environ douze personnes et éprouve de la difficulté à recruter du personnel qualifié.

5. Cette pénurie de personnel est survenue malgré les rapports du ME et d'autres organismes indiquant que le Canada possède les moyens nécessaires pour offrir une formation en écotoxicologie. Il est ironique de songer que le ME n'a pas ménagé ses efforts pour faire avorter la création d'un centre canadien de toxicologie. La main-d'oeuvre disponible sera vraisemblablement le facteur limitant de l'introduction d'un mécanisme similaire à celui de l'EPA des États-Unis.

6. La TSCA ne vérifie pas la toxicité des additifs ni les cas de synergie ou d'antagonisme (c.-à-d. si aucun des 200 produits chimiques ne dépasse le centième de son seuil toxique, les poissons n'en meurent pas moins de la charge toxique totale!). Sa principale faiblesse réside dans son incapacité à obtenir des données plus générales similaires à celles qui sont requises par des organismes comme l'OCDÉ et le nouveau projet de loi. Appliquée correctement, la nouvelle loi a donc la possibilité de donner de meilleurs résultats que la TSCA.

LISTES DE PRODUITS

Une première étape, aussi évidente qu'essentielle, consiste à réunir des renseignements sur les produits chimiques utilisés au Canada, c'est-à-dire à en dresser une liste. Seul le gouvernement fédéral peut le faire. Il s'agit d'une mesure très positive, analogue à un recensement. Il serait bon que cette liste précise la quantité de produits, les utilisations et les sites. Le Livre vert (page 15) propose une formule à cette fin. La seule chose qui, à mon avis, devrait s'y ajouter est une estimation de la fraction du produit chimique utilisé qui pénétrera dans l'environnement. Ceci faciliterait les activités de surveillance (j'ai découvert le composé X dans du poisson - d'où vient-il?) et la détermination de la charge toxique globale.

La loi propose quatre listes sans vraiment les préciser. Dans "Le droit à un environnement sain - Aperçu du projet de loi sur la protection de l'environnement" (pages 17 et 18), on décrit cette intention de la façon suivante :

"I. La première liste contiendrait toutes les substances chimiques en usage au Canada. Y seraient identifiées les substances pour lesquelles l'industrie n'est pas tenue d'aviser le ministre de l'Environnement ou de lui soumettre un dossier d'information.

II. La deuxième liste comprendrait toutes les substances chimiques connues dans le monde, mais non encore utilisées au Canada. Quiconque aurait l'intention d'introduire l'une de ces substances au pays serait tenu d'en aviser le ministre de l'Environnement et de lui soumettre un dossier d'information dans la forme prescrite.

Quant aux nouvelles substances, qui n'apparaissent sur aucune liste, la nouvelle loi exigerait une notification accompagnée d'un dossier très étoffé.

III. Une troisième liste contiendrait toutes les substances qui, en vertu de la législation fédérale, sont interdites ou soumises à des contrôles très sévères. Les entreprises canadiennes exportant de telles substances seraient contraintes, aux termes de la nouvelle loi, d'aviser les autorités compétentes du pays de destination.

IV. Enfin, il y aurait une liste des substances chimiques dangereuses visées par les règlements de la Loi sur la protection de l'environnement."

Ceci diffère quelque peu du Livre vert qui suggère :

1) Une liste canadienne intégrée
(tous les produits chimiques connus);

2) Une liste de substances dans le commerce
(produits chimiques existants utilisés au Canada);

3) Une liste conditionnelle
(produits chimiques à l'étude).

Le même ouvrage décrit comment ces listes seraient tenues à jour (pages 42-48).

Le Livre vert (pages 64, 65) propose également une liste supplémentaire pour les produits existants désignés les plus importants, soit 30 produits environ qui resteraient inscrits durant toute l'étude (c.-à-d. deux ans). Apparemment, l'industrie est d'accord pour qu'on identifie les produits "dangereux", car cela sous-entendrait que les autres ne le sont pas. À la page 9 du compte rendu des consultations relatives au projet de Loi sur la protection de l'environnement, cette courte liste devait couvrir les 25 à 50 produits chimiques justifiant un traitement prioritaire quant aux épreuves d'analyse et à une éventuelle réglementation.

Je me demande dans quel but on voudrait limiter le nombre de produits "dangereux" à 25-50, étant donné les nombreuses centaines de produits existants qui entraînent des difficultés. Cette intention donne l'impression d'un abandon de responsabilités qui, s'il traduit l'esprit de la nouvelle loi en ce qui concerne les produits existants, ne cesse pas d'être inquiétant. L'énoncé en question est reproduit à la page 100.

J'ai cru comprendre que la deuxième liste proviendrait de la TSCA.

Il faudra peut-être trois ans pour dresser la première liste, car on devra communiquer avec l'industrie canadienne. Ceci retardera-t-il ou empêchera-t-il toute action de nature réglementaire jusqu'à ce que les listes aient été complétées et publiées?

Quelle intention caresse-t-on en ce qui concerne la liste IV : 20 ou 500 produits?

D'où viendront les dix années-personnes nécessaires pour l'inventaire (Livre vert, page 83)? On craint que ce travail ne se fasse au détriment d'autres activités. Peut-être devrait-il faire l'objet d'un marché attribué au secteur privé.

Au fil des discussions, j'ai constaté qu'on était considérablement sceptique quant à la vigueur avec laquelle le ME ajoutera des produits à la liste IV. En effet, il aura fallu douze ans pour établir cinq catégories dont trois sont aujourd'hui largement désuètes. Une façon de redonner confiance au public et de montrer qu'on a vraiment l'intention d'exercer un contrôle consisterait à inscrire de 100 à 200 nouveaux produits sur la liste au moment de la promulgation de la loi. Plusieurs listes existent déjà et pourraient servir de guide.

DONNÉES CHIMIQUES REQUISES

Il semble que les règlements suivront les exigences établies dans le Livre vert, soit trois niveaux (pages 31 à 36) et respecteront essentiellement la série de données requises par l'OCDÉ, tel qu'indiqué à l'annexe 5 du Livre vert.

En règle générale, ces exigences reflètent ce qu'il y a de mieux dans ce domaine (quoi qu'il y ait des dissensions à ce sujet, comme on peut le voir à la page 41 du Livre vert).

Il en résultera un meilleur ensemble de données que celui de la TSCA, en harmonie avec les exigences de l'OCDÉ. Il s'agit d'une nette amélioration par rapport à l'ancienne loi.

Je ne vois pas très bien comment on tiendra compte des produits qui polluent les effluents, par exemple ceux de l'industrie des pâtes et papiers. Il faudrait peut-être raffiner la définition de "substance toxique".

SUBSTANCES CHIMIQUES EXISTANTES*

Question :

Étant donné qu'il est urgent de se pencher sur les problèmes sociaux et environnementaux que posent les substances chimiques existantes, et compte tenu des ressources limitées disponibles, quelle est la meilleure façon d'évaluer les produits en question?

Contexte :

1. Pendant les délibérations du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement, on a souligné que le gouvernement fédéral avait pris trop de temps pour évaluer les incidences d'un trop petit nombre de produits sur la santé et l'environnement et n'avait pas donné au public ni à l'industrie la chance de participer à l'établissement des priorités dans le cadre de son évaluation.

2. Le projet de loi sur la protection de l'environnement renferme plusieurs nouvelles dispositions, de portée plus étendue, visant à faciliter l'obtention des renseignements nécessaires aux consultations sur les mécanismes de réglementation et aux appels. Les ministères de l'Environnement et de la Santé nationale et du Bien-être social redoubleront d'efforts pour évaluer les produits existants et dresser une liste de produits prioritaires. Les évaluations seront accessibles au public.

3. Les dispositions relatives aux modifications sur les nouvelles substances chimiques qu'on trouve dans le projet de loi sur la protection de l'environnement nécessiteront un inventaire des produits existants au Canada dont le résultat constituera une source de données capitale pour l'examen systématique des produits en question.

4. Les problèmes de contamination de l'environnement attribuables aux substances existantes ne peuvent être réglés de façon satisfaisante par le gouvernement fédéral seul. On admet maintenant qu'un grand nombre de produits chimiques, une fois rejetés dans l'environnement, sont véhiculés autour du globe par l'air et l'eau. Pour cette raison, le Canada appuie des projets internationaux visant à analyser les produits existants (p. ex. OCDÉ, PNUE) et cherche à ratifier des accords sur le contrôle des substances dangereuses. Cet engagement international garantirait le meilleur usage possible des ressources restreintes disponibles dans chaque pays et suivrait des méthodes générales mises au point par des groupes de spécialistes internationaux pour l'établissement des priorités.

5. On ne possède pas assez de renseignements sur la majorité des produits chimiques existants pour permettre une évaluation satisfaisante des risques que ceux-ci posent pour la santé et l'environnement. Face aux milliers de produits en usage au Canada et dans le monde, il est essentiel d'adopter un point de vue pragmatique et d'identifier les 25 à 50 produits qui devraient être examinés, testés et éventuellement contrôlés en priorité. Les facteurs retenus par le gouvernement canadien pour procéder au choix des produits comprendraient : la quantité utilisée au Canada; la présence du produit dans l'environnement; les propriétés toxiques; la similitude du produit avec des substances toxiques connues; et la preuve que le produit persistera relativement longtemps dans l'environnement.

* Tiré du Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement.

L'ÉVALUATION

C'est l'étape la plus difficile, l'étape critique quand il s'agit de déterminer si un produit chimique est "dangereux" et justifie la prise de mesures de réglementation. Ce travail occupe 200 personnes à l'Environmental Protection Agency des États-Unis. De quelle façon évalue-t-on les risques posés par un produit chimique, compte tenu de ce qu'on sait sur ses propriétés (qui ont un effet sur l'exposition et la persistance) et sa toxicité? Examinons les cas suivants :

	Taux d'émission kg/jour	Toxicité	Persistance (jours)
Produit A	100	très élevée	2
Produit B	1 000	élevée	2
Produit C	10 000	moyenne	2
Produit D	100 000	faible	2
Produit E	1 000	moyenne	20
Produit F	1 000	faible	200

Ces produits peuvent être aussi dangereux les uns que les autres, malgré la variation importante du taux d'émission, de la toxicité et de la persistance. En effet, la réduction de la toxicité indiquée de A à D est compensée par la hausse de la quantité libérée. Par contre, la baisse de toxicité notée de B à E et F est contre-balancée par une plus longue persistance qui accroît la concentration dans l'environnement.

La nouvelle loi devrait entraîner l'examen de 300 à 1 000 nouveaux produits chimiques par année au Canada. Il y aurait de nets avantages à ce que les exigences canadiennes applicables aux données, aux méthodes d'analyse et aux délais "soient harmonisées" avec celles des autres pays, en particulier des États-Unis (en prévision du libre-échange) et des membres de l'OCDÉ.

L'industrie canadienne se trouverait désavantagée par une attitude trop restrictive ("Nous ne pouvons nous servir du produit pour faire des semi-conducteurs parce que son importation et sa fabrication sont interdites, donc nous perdons le marché au bénéfice du Japon qui n'impose pas les mêmes restrictions").

Par ailleurs, s'il est trop indulgent, le Canada pourrait se transformer en terrain d'essai ("Introduisons-le en Amérique du Nord en passant par le Canada, les risques ne les inquiètent pas du tout").

Face à des conséquences économiques et commerciales évidentes, et aux craintes relatives à l'environnement, il est essentiel de clarifier et de documenter le mécanisme d'évaluation (Livre vert, page 42). Une bonne façon de le faire consisterait à "intégrer" le mécanisme à l'industrie; c'est ce qui se passe actuellement aux États-Unis où l'EPA offre son logiciel, à savoir EXAMS (Exposure Analysis Modeling System), à toutes les personnes intéressées.

Tant que le système d'évaluation ne sera pas en place, inutile de songer à adopter des mesures ou des moyens de contrôle efficaces. Or, il n'y a encore aucun signe d'activité à ce niveau. Nous en sommes au même point que le ministère du Revenu lorsqu'il rassemble les T4 etc., mais n'a pas encore préparé les formules d'impôt.

Quand le mécanisme aura été implanté, nous nous trouverons dans l'agréable position où nous en saurons plus sur les nouveaux produits qui ne posent pas de

problème que sur les substances existantes qui sont la cause même des problèmes que nous connaissons aujourd'hui.

Il serait risqué de sous-estimer les difficultés que présente la mise en place d'un mécanisme d'évaluation acceptable et efficace. On devra peut-être entamer des consultations comme celles qui ont conduit à la rédaction du Livre vert. Cette tâche importante devrait être entreprise dans les plus brefs délais. La première étape consisterait à voir si la situation canadienne nécessite un changement à l'orientation des méthodes expérimentales de l'OCDÉ.

TENEUR CONFIDENTIELLE (Livre vert, pages 71-78; Projet de loi, page 10)

Le problème est que l'industrie suivra vraisemblablement l'avis de ses conseillers juridiques et aura tendance à présenter toutes les informations commerciales sous l'angle de la confidentialité de manière à en restreindre la diffusion. On assiste alors souvent à la naissance de liens amicaux entre la personne chargée d'appliquer la réglementation et celle qui la subit. Une surveillance extérieure s'impose donc. On remarquera les commentaires qui figurent à la page 77 du Livre vert. Le projet de loi sur la protection de l'environnement m'inquiète, car il semble laisser largement aux fabricants le soin de décider ce qui est confidentiel et ce qui ne l'est pas.

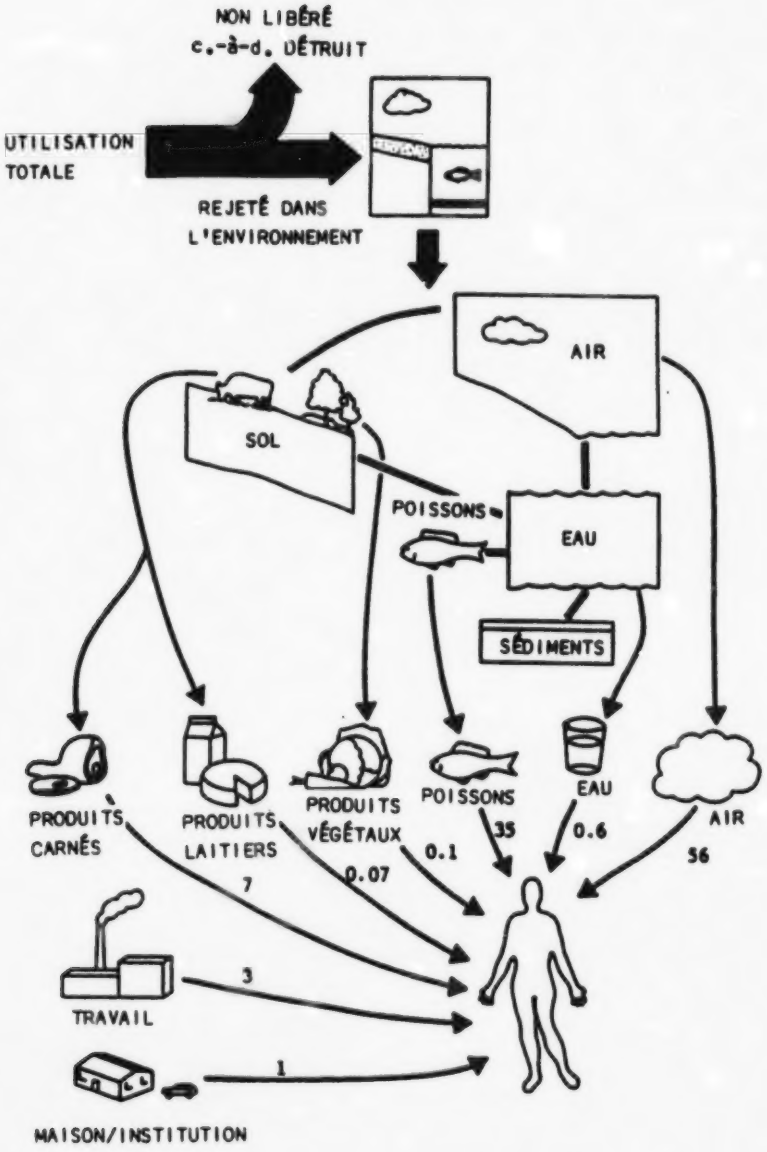
PRODUITS EXISTANTS

Le projet de loi sur la protection de l'environnement peut autoriser une intervention (si on l'interprète dans ce sens) pour réglementer l'utilisation des produits existants, mais je me demande si l'on possédera les ressources nécessaires pour le faire. La pollution, "ce crime des cols blancs" (Communiqué de presse), résulte vraiment des produits chimiques existants. Il est peu probable que l'utilisation de nouveaux produits fasse l'objet de poursuites - ce serait vraiment faire preuve de stupidité que d'essayer d'introduire de nouveaux produits enfreignant la loi. Par conséquent, la longue section sur les délits pourrait bien n'avoir aucune utilité en ce qui concerne les produits existants - à moins que je ne fasse erreur.

Le ME pourrait mettre sur pied un programme plus rationnel sur les "substances chimiques existantes" afin :

1) d'en dresser l'inventaire (prévu);
2) de rassembler des données sur les utilisations, la quantité, le taux d'émission (prévu en partie);
3) de réunir des renseignements sur les propriétés chimiques et toxiques;
4) d'évaluer tous les produits existants de manière à établir des priorités, à déceler les substances "inoffensives" qui ne le sont pas et d'évaluer les concentrations entraînant une exposition au Canada;
5) de surveiller l'environnement pour dépister ces produits et d'autres substances ainsi que rapprocher la concentration réelle de celle recherchée en 4);
6) de prendre des mesures sur les produits prioritaires pour :
   a) recueillir plus de renseignements, permettre une meilleure évaluation;
   b) réglementer, contrôler les sources, les taux d'émission;
   c) créer les installations nécessaires à la destruction de ces produits.

Je n'ai fait que reprendre ici la philosophie de "L'intégral système" comme elle est si bien expliquée dans le rapport intitulé "L'intégral : Système de gestion des produits chimiques".



Cette figure tente d'illustrer le mécanisme d'évaluation dont il est question à la page 42 du "Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement". On vise à :

i) évaluer la quantité de produits rejetée dans l'environnement;
ii) déterminer la concentration des produits chimiques dans l'air, l'eau, le sol, les sédiments, les poissons, etc. et leur persistance, c.-à-d. "l'exposition";
iii) évaluer les répercussions que ces concentrations pourraient avoir sur l'écosystème;
iv) identifier et quantifier les voies menant à l'exposition humaine.

Il s'agit d'une tâche scientifiquement accaparante que l'on pourrait alléger en ayant recours à divers modèles informatiques.

Notons que le secrétariat à l'environnement du CNRC avait essentiellement adopté la même philosophie et avait fixé des priorités puis entrepris 6(a) ci-dessus en vue de dresser une longue liste de produits chimiques. Depuis, cet organisme a été aboli.

COMPÉTENCE

Il existe un grave problème de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'annexe 6 du Livre vert examine brièvement la question. Naïvement, je pense que la solution au problème serait que les gouvernements concentrent leurs efforts dans les secteurs que j'ai indiqués au tableau 1 du Livre vert, l'entente étant qu'une province peut demander l'aide du gouvernement fédéral si elle le désire. De toute évidence, il y aurait coopération et on assisterait à la naissance de projets conjoints alors que la surveillance des installations fédérales serait laissée à l'État.

Je crains que le projet de loi sur la protection de l'environnement soit une tentative de "prise de contrôle" de la protection de l'environnement contre les produits chimiques existants, sans intention d'agir. Il serait préférable de laisser cette tâche aux provinces qui poursuivent déjà de façon efficace des programmes dans le même domaine.

LA TOXICOLOGIE ENVIRONNEMENTALE

Une mise en oeuvre efficace de la loi nécessitera le développement et l'utilisation de la science la plus moderne qui soit sur le sort, le comportement et les effets des produits chimiques dans l'environnement, de même que le recours aux techniques d'évaluation des risques. Il est essentiel d'intensifier les travaux et le soutien dans cette discipline. On remarquera que le programme de bourses scientifiques du ME, qui venait en aide à la recherche universitaire sur les eaux, a récemment été éliminé.

L'aide déjà maigre qu'on accorde aux recherches sur les substances chimiques existantes souffrira-t-elle de l'intérêt dont sont appelés à jouir les nouveaux produits chimiques?

Le CCCE a, à maintes reprises, "en vain malheureusement je le crains", essayé de faire comprendre aux ministres et aux cadres supérieurs du Ministère qu'on devait appuyer les sciences davantage afin de les améliorer.

COMITÉ CONSULTATIF

Le projet de loi sur la protection de l'environnement prévoit la création d'un comité consultatif (Projet de loi, page 8, article 12). Le Livre vert (page 51) formule une recommandation similaire. De toute évidence, les représentants du gouvernement n'ont guère été emballés par cette idée (page 51, ligne 16) et ont refusé de participer à la discussion.

Je m'interroge sur la nécessité d'une représentation égale de l'industrie, de la main-d'oeuvre et des organismes non-gouvernementaux. Qu'advient-il des consommateurs, du public, de la communauté scientifique, etc.? Pourquoi accorder un traitement particulier à la main-d'oeuvre? Un conseil n'a aucune raison d'être si son mandat n'est pas clairement établi.

TABLEAU 1

POUVOIRS FÉDÉRAUX ET PROVINCIAUX
EN MATIÈRE DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT*

Secteurs d'activités	Collecte de renseignements	Évaluation	Contrôle
Fabrication	F,P	F,P	F,P[2]
Traitement	F,P	F,P	F,P[2]
Utilisation	F,P	F,P	F,P[2]
Importation	F,P	F,P	F
Rejet émanant d'activités commerciales, industrielles et gouvernementales(1)			
- déversements	F,P	F,P	F,P
- abandon	F,P	F,P	F,P
- rejets dans l'atmosphère, dans l'eau ou sur terre	F,P	F,P	F,P
- élimination	F,P	F,P	F,P
Sort dans l'environnement et toxicologie	F,P	F,P	F,P

* F = Pouvoirs conférés au gouvernement fédéral en vertu de l'actuelle Loi fédérale sur les contaminants de l'environnement et des modifications proposées.

* P = Pouvoirs conférés aux autorités provinciales.

1. La législation provinciale ne s'applique habituellement pas aux installations fédérales.

2. Contrôle potentiellement indirect; les pouvoirs provinciaux en la matière portent sur l'évaluation des activités de fabrication, de traitement et d'utilisation, pour contrôler potentiellement le rejet et non l'activité.

* Annexe 6 du "Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la loi sur les contaminants de l'environnement" (modifié par l'auteur)

Quel serait le rôle du CCCE?

Beaucoup de décisions relatives à l'inclusion/l'exclusion et au contrôle ou non des produits chimiques seront de nature contentieuse et auraient avantage à être examinées par un organisme objectif indépendant. Il s'agit d'un domaine où les besoins relatifs à la protection de l'environnement, de la vie et de la santé humaine dépassent les exigences de groupes d'intérêt particuliers.

PESTICIDES ET RADIONUCLÉIDES

Les pesticides sont des produits chimiques conçus pour être toxiques et être déversés dans l'environnement de manière à en perturber délibérément l'écologie ou la biologie. Il serait malheureux de les exclure. Idéalement, on devrait assister à une étroite coordination entre l'évaluation des pesticides et celle des "substances chimiques". Il est dommage qu'il existe un conflit de compétences entre le ME et Agriculture Canada, car le risque existe que des produits bénins soient réglementés plus sévèrement que des pesticides qui le sont moins.

Une des attitudes les plus modernes au gouvernement en ce qui concerne le sort, les risques, le cycle et les effets des produits chimiques est sans doute celle de l'Énergie atomique du Canada Ltée (ÉACL) qui s'occupe des radionucléides. Il y a donc espoir de coopération sur ce plan.

ÉCHÉANCIER

Les listes ne seront pas prêtes avant quelques années.
Quand introduira-t-on les règlements?
Quand mettra-t-on en place le mécanisme d'évaluation?
Quand peut-on s'attendre à une amélioration de la qualité de l'environnement?

RESSOURCES

La nouvelle charge de travail entraînera-t-elle une augmentation du nombre d'années-personnes au ME ou le redéploiement des ressources existantes? La deuxième solution pourrait déboucher sur un grave problème, car le ME compte très peu de jeunes chercheurs "émérites" consécutivement au gel récent du recrutement et à la tendance générale qui consiste à réduire les activités scientifiques. La "vieille garde" de scientifiques du Ministère prend de l'âge et pourrait dans une grande mesure ne pas montrer l'esprit novateur désiré. Il y a bien sûr des exceptions notables, mais on a désespérément besoin d'une injection massive de sang neuf.

Pour que la future loi sur la protection de l'environnement contribue véritablement à l'amélioration du milieu canadien, il faudra disposer de ressources suffisantes pour assurer son application. On craint néanmoins que cela ne se fasse au détriment d'autres programmes de certains organismes comme le Service canadien de la faune. Il est primordial d'empêcher une plus grande érosion d'activités scientifiques déjà pauvres au ME. Le CCCE l'a mentionné à maintes reprises, mais sans grand résultat.

TITRE DE LA LOI

Il est malheureux qu'on ait retenu l'abréviation "EPA" comme titre anglais de la loi, compte tenu de l'existence de l'Environmental Protection Agency.

CEPA (c.-à-d. Canadian EPA) aurait été préférable. Le CCCE devrait recommander cette modification avant qu'il ne soit trop tard.

CONCLUSIONS

La philosophie à la base de la LPE est valable.

La façon dont les nouveaux produits chimiques seront traités est excellente pourvu que les conditions suivantes soient respectées :

i) les règlements correspondent à ceux décrits dans le Livre vert;
ii) les délais soient raisonnables;
iii) les ressources utilisées à cette fin n'entraînent pas une érosion des autres programmes;
iv) on élabore bientôt un bon mécanisme d'évaluation;
v) on soutienne la toxicologie environnementale;
vi) on ait sincèrement l'intention de veiller au respect de la Loi.

Le traitement des produits existants, le problème le plus vaste et le plus important, pourrait s'avérer efficace. Cependant, je doute qu'après avoir essayé de régler de façon satisfaisante les questions relatives aux nouveaux produits, on possède encore assez d'énergie, de ressources ou d'enthousiasme pour s'attaquer à celles des produits existants. Il faudrait instituer un programme distinct, bien défini, pour traiter non seulement les produits vendus dans le commerce, mais aussi des sous-produits comme les composés chlorés des effluents de pâtes et papiers. On devrait encourager une inscription rapide des produits existants sur la liste IV.

Les produits chimiques existants se moquent des limites territoriales; c'est pourquoi il faut les examiner sur une base nationale, au moyen d'un programme fédéral-provincial mieux conçu. Un grand nombre de secteurs que le projet de loi sur la protection de l'environnement prétend de compétence fédérale devraient être laissés aux provinces qui désirent s'en occuper.

L'existence même du projet de loi est un signe encourageant. Elle pourrait indiquer l'avènement d'une politique plus rationnelle et d'une réorientation des ressources, ce qui permettrait d'accomplir quelques tâches à la perfection plutôt que de faire à moitié un grand nombre de travaux. La politique elle-même doit s'articuler sur un engagement financier et matériel visant à soutenir la science qui s'intéresse au sort et aux effets des produits chimiques dans l'environnement canadien.

ANNEXE

BIBLIOGRAPHIE

1. Avant-projet de loi sur la protection de l'environnement. (Projet de loi) (On remarquera qu'il existe deux versions, dont une avec notes explicatives.)

2. La protection de l'environnement : notes explicatives sur l'avant-projet de loi (Notes).

3. Rapport final du Comité consultatif sur les modifications à la Loi sur les contaminants de l'environnement (Livre vert).

4. L'intégral : Système de gestion des produits chimiques (Intégral système).

5. Le droit à un environnement sain - Aperçu du projet de loi sur la protection de l'environnement (Aperçu).

6. Le droit à un environnement sain - Points saillants du projet de loi sur la protection de l'environnement (Points saillants).

7. Questions et réponses relatives au projet de loi sur la protection de l'environnement (Q. et R.).

8. Consultations relatives au projet de loi sur la protection de l'environnement (Consultations).

9. Grandes lignes de la politique d'application de la Loi sur la protection de l'environnement (Applications).

10. Communiqué de presse PR HQ 086-87 relatif à la nouvelle Loi sur la protection de l'environnement (Communiqué).

11. Notes en vue d'une allocution du Ministre à Ottawa, 18 décembre 1986.

12. Notes en vue d'une allocution de M. Jean Charest, 18 décembre 1986.

13. Notes en vue d'une allocution de M. Jake Epp, 18 décembre 1986.

14. Pesticide Use and Control in Canada, 1984.

ANNEXE 4

RAPPORT DU CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE L'ENVIRONNEMENT

CONCERNANT

L'APPLICATION PAR ENVIRONNEMENT CANADA DE LA RÉGLEMENTATION RELEVANT DE SON MINISTÈRE

Rédigé par Dr Lorne Giroux
Membre du Conseil consultatif
canadien de l'environnement

Juin 1985

©Ministre des Approvisionnements
et Services Canada 1987
N° de cat. EN 92-4/1987
ISBN 0-662-54993-7

PRÉFACE

La sauvegarde de l'environnement par l'État coûte chaque année des millions de dollars au contribuable canadien. En contrepartie, celui-ci compte sur une protection compétente et vigoureuse de son environnement, y compris des poursuites systématiques contre les contrevenants à la réglementation applicable.

Le Conseil consultatif canadien de l'environnement est préoccupé depuis plusieurs années par l'application sporadique de la réglementation qui vise la conservation de l'environnement. La présente étude de l'application des textes législatifs pertinents a été entreprise en 1984 à la demande du ministre de l'Environnement. Sa publication s'inscrit dans le cadre du débat actuel sur la modification des dispositions fédérales en la matière et sur leurs règles d'application.

Nous nous félicitons des récentes déclarations du ministre de l'Environnement relatives à la philosophie devant sous-tendre les nouvelles dispositions, savoir le contrôle des substances toxiques depuis leur conception jusqu'à leur élimination, ainsi qu'une majoration massive des amendes infligées aux pollueurs. Nous sommes d'avis que les comportements passés et les menaces à l'environnement justifient une application nettement plus vigoureuse des textes législatifs, qui reflète les préoccupations croissantes des Canadiens, de mieux en mieux informés à cet égard. Le Conseil ose espérer qu'une nouvelle étude de cette question dans trois ou quatre ans aboutira à des conclusions beaucoup plus encourageantes.

Le président,

Tom Beck

INTRODUCTION

La présente étude découle d'une première rencontre avec le Ministre, qui a demandé au Conseil de relever des lacunes précises dans l'application des règlements relatifs à l'environnement. Il ressort de cette évaluation préliminaire des politiques en la matière et de leur application qu'une étude exhaustive de la question s'impose.

Le Conseil sait qu'il y a plus d'une façon d'assurer le respect des normes relatives à l'environnement. Le recours à la réglementation ne constitue que l'un des moyens offerts et auxquels l'on devrait avoir recours. La présente étude traite principalement du problème de l'application des règles, à la demande du Ministre et compte tenu de la teneur de la discussion que le Conseil a eue avec celui-ci.

REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

La Commission de réforme du droit du Canada s'est récemment intéressée à la performance d'Environnement Canada dans la mise en application de ses lois et règlements. Cette évaluation a surtout porté sur les poursuites intentées en application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, étant donné l'importance de cette disposition législative pour la lutte contre la pollution des eaux. Le Conseil a eu accès à un projet d'étude intitulé "Policing Pollution:The Prosecution of Environmental Offences" rédigé par Lynne B. Huestis sous la direction de Edward W. Keyserlingk, coordonnateur du projet de recherche. Même si cette étude s'intéresse d'abord à la portée du pouvoir discrétionnaire de mise en application des règlements, elle fournit quand même un tableau assez précis de la situation qui nous intéresse en ce concerne tant les tendances générales que les politiques qui les sous-tendent.

L'étude porte sur deux périodes. De 1970 à 1977, l'on relève deux tendances : le caractère sporadique des sanctions imposées aux pollueurs industriels, malgré la violation répétée, à l'échelle du Canada, des normes fédérales relatives aux effluents; l'introduction de poursuites dans le cas des déversements accidentels seulement (spills), d'une durée limitée à quelques jours ou à quelques heures, et non dans ceux de rejets continus (continuous discharges) résultant de défauts inhérents aux procédés industriels eux-mêmes et constituant des infractions continues.

Ainsi, de 1970 à 1976, il y a eu pour l'ensemble du Canada, 190 poursuites intentées en vertu de la Loi sur les pêcheries. De ces 190 poursuites, 150 furent intentées en Colombie-Britannique, deux au Québec et une seule en Ontario. D'autres Administrations, telles que le ministère fédéral des Pêches et Océans et les ministères provinciaux de l'Environnement, ont également compétence pour intenter des poursuites en application de la Loi sur les pêcheries. Le rôle du Service de la protection de l'environnement (SPE) ressort donc plus clairement si l'on constate qu'en trois ans, soit de 1974 à 1976, le SPE a intenté 35 % de toutes les poursuites en application de la loi, 25 poursuites au total. De ces 25 poursuites, une seule concernait un rejet continu et non un déversement accidentel résultant de conditions inhabituelles.

La deuxième période s'étend de 1977 à 1982. On constate qu'il y a un contraste frappant entre le nombre de poursuites provinciales, qui augmente graduellement à partir de la fin des années 1970, surtout en Colombie-Britannique, et celui des poursuites intentées par le SPE, qui est alors en nette régression. Ainsi, pour le Canada dans son ensemble, le SPE a intenté 12 poursuites en vertu de la Loi sur les pêcheries en 1974, 5 en 1976 et une seule en 1981. Cette tendance est encore plus révélatrice si l'on considère que le nombre total de poursuites intentées en vertu de la Loi sur les pêcheries est resté à peu près constant depuis 1976. Le peu d'empressement du SPE à intenter des poursuites a été compensé par une augmentation du nombre de poursuites intentées en vertu de la Loi sur les pêcheries par les ministères provinciaux de l'Environnement et le ministère fédéral des Pêches et Océans.

Ces tendances révèlent un certain nombre de choix politiques sous-jacents. Au premier chef, la politique du SPE, depuis 1975, a été de s'en remettre aux provinces pour assurer le respect des règlements fédéraux sur la qualité de l'air et de l'eau. En 1975, des "Accords sur la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement" ont été conclus avec sept des dix provinces. Par ces accords, les provinces s'engagèrent à mettre en oeuvre et à faire respecter des objectifs de qualité de l'environnement aussi sévères que les exigences fédérales. Soulignons que ces accords n'ont reçu aucune sanction législative, ainsi que l'a décidé la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick dans l'arrêt R. v. C.I.L. Ltd., (9 septembre 1980, vol. 2, Fisheries Pollution Reports, p. 304). De plus, ces accords n'empêchent pas le SPE d'intenter lui-même des poursuites pour faire respecter la législation fédérale sur l'environnement, puisque le gouvernement fédéral conserve le droit résiduaire d'intenter des poursuites. De plus, il est important de remarquer qu'aucun accord n'a été signé avec la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et le Québec et que, selon M^me^ Huestis, l'Alberta s'est retirée de l'accord en 1983. Dans d'autres provinces, le statut de l'accord est à l'étude.

La délégation aux provinces des pouvoirs d'application a donné lieu, comme on pouvait s'y attendre, à d'importantes disparités d'application d'une province à l'autre. Son effet a été sévèrement évalué par la Commission de réforme du droit :

> "Our review of the EPS delegation scheme suggests that federal delegation of environmental enforcement authority amounts to a virtual abdication of responsibility for enforcement and has promoted discrepancies in the nature of enforcement responses across Canada". (Working paper, p. 93.)

Un autre problème a été engendré par des conflits interministériels au sujet de l'administration et de la mise en application de la Loi sur les pêcheries. L'administration de la Loi sur les pêcheries a été partagée en 1971 entre le Service des pêcheries et le SPE par une entente ministérielle, "la note Lucas-Weir". En vertu de cette entente, le SPE était responsable de l'application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Lorsque le Service des pêcheries a laissé Environnement Canada en 1978 pour devenir le ministère des Pêches et Océans (MPO), le SPE a conservé la responsabilité de

l'administration de l'article 33, mais la responsabilité législative est passée au MPO avec le Service des pêcheries. En fait, bien que les poursuites intentées en application de l'article 33 relèvent de la responsabilité administrative du SPE, le ministère des Pêches et Océans a assumé un rôle de plus en plus important et direct dans la mise en application de la loi dans les cas de dommage causé aux habitats. En conséquence, les priorités du SPE et du MPO semblent diverger, étant donné que le MPO a recours plus volontiers aux poursuites judiciaires pour prévenir ou faire cesser les dommages aux habitats. C'est ainsi que, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, le MPO a intenté un nombre accru de poursuites, tel qu'il ressort des chiffres précités.

La tendance à l'intervention décroissante du SPE dans la mise en application des lois et règlements sur l'environnement s'explique aussi par l'adoption d'une nouvelle politique de "persuasion". Cette nouvelle façon d'aborder le problème, conçue en 1982 dans le cadre d'un plan stratégique pour Environnement Canada, vise à réorienter le Ministère vers un rôle préventif, par exemple au moyen des évaluations des incidences environnementales, plutôt que strictement correctif. Cette nouvelle tactique suppose également que les politiques du Ministère devraient tendre à influencer et à persuader plutôt qu'à réprimer seulement.

> "Simply put, the goal of the advocacy strategy, and its essence, is:
>
> to manage the production, use, distribution and release of toxic chemicals by attempting to inform, influence and channel the social, economic and political choices involved along environmentally prudent and responsible paths. (...)
>
> By its very nature, the advocacy strategy is long term - and difficult. For the Branch it involves a shift in emphasis from its mandatory role to a more conciliatory role of persuasion - of pursuing the same objective by fostering a social climate which will increasingly recognize environmental values as a critical element in a variety of decisions made now almost exclusively on economic grounds. The regulatory and control approach is essentially reactive - the advocacy approach essentially pro-active."
>
> (A General Strategy for Toxic Chemicals: Opus/EPS 1982, p. 12.)

La stratégie de "persuasion" n'en est qu'une parmi d'autres que peut utiliser le Ministère. Cependant, elle a pris une telle importance que la préoccupation à l'égard de la mise en application des lois et règlements a décliné de 1982 à 1984, ce qui a eu des conséquences négatives sur les poursuites judiciaires. Le Conseil consultatif sait que le Ministère est conscient de la nécessité de rétablir un équilibre entre la "persuasion" et la mise en application.

Le cas du Québec comporte d'autres contraintes, réelles ou supposées, qui ont eu une influence sur l'efficacité des mécanismes de mise en application. Au cours des dernières années, même si aucun accord n'a été conclu entre les gouvernements fédéral et québécois du genre de ceux qui l'ont été avec d'autres gouvernements provinciaux, l'attitude du SPE en fut une de réserve et de retenue, fondée sur le souci d'éviter les frictions d'ordres politique et constitutionnel avec le Québec. À titre d'exemple, il semble tenu pour acquis que le SPE ne prendra pas de mesures pour faire respecter les règlements d'application de la Loi sur les pêcheries qui visent des questions qui font l'objet de règlements d'application de la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec. C'est le cas du Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers. L'administration de ce règlement serait confiée à l'Administration provinciale, dans le cadre de la réglementation provinciale équivalente. Cette délégation de pouvoirs administratifs aurait été faite au niveau de fonctionnaires d'échelon inférieur. Même à l'égard des sources de contamination qui ne font pas l'objet d'une réglementation spécifique, mais qui sont visées par les prohibitions générales des articles 31 et 33 de la Loi sur les pêcheries, l'attitude adoptée par le SPE a été de laisser à l'Administration provinciale le soin d'intenter des poursuites en vertu de la Loi sur la qualité de l'environnement du Québec.

Par conséquent, de 1970 à aujourd'hui, le SPE n'a intenté que deux poursuites au Québec en application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. En 1972, des accusations furent portées contre la Standard Chemical Ltd. pour un déversement illégal de mercure dans la rivière St-Louis à Beauharnois, en contravention au paragraphe 33(2); en 1974, des accusations furent également portées contre la Atlantic Towing Ltd. pour un déversement de mazout à Cap-à-l'Aigle. Dans ces deux cas, les compagnies plaidèrent coupables et furent condamnées à l'amende. Le Conseil est d'avis que les fonctionnaires du SPE d'Environnement Canada au Québec ont tellement peu d'expérience de poursuites en application de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries, qu'ils ont une connaissance nettement insuffisante de la jurisprudence des tribunaux des autres provinces et territoires. Il est donc possible qu'ils surestiment les difficultés de ces poursuites tout en sous-estimant les possibilités d'obtenir des condamnations.

EXEMPLES SPÉCIFIQUES

A - Québec

Étant donné qu'une bonne part des discussions du Conseil avec le Ministre au sujet des politiques de mise en application concernait le Québec, le Conseil a relevé un certain nombre de cas spécifiques où la violation des lois et des règlements fédéraux sur la protection de l'environnement, bien qu'établie, n'a pas donné lieu à des poursuites.

En premier lieu, le projet d'étude de la Commission de réforme du droit, sur la base des relevés du SPE lui-même, note que les contraventions aux normes fédérales sur les effluents des industries de pâtes et papiers prévues par la Loi sur les pêcheries sont les plus fréquentes au Québec. Pourtant, comme nous l'avons déjà signalé, pas une seule poursuite n'a été intentée au Québec. De plus, on peut mettre en doute l'efficacité d'une politique de s'en remettre à l'Administration provinciale agissant en vertu des règlements provinciaux, si l'on note que, même en vertu de ces règlements, une seule poursuite a été intentée.

Outre le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers (C.P. 1971-2281), seul le Règlement sur les effluents des raffineries de pétrole (C.P. 1973-3440) a son équivalent québécois pris en application de la Loi sur la qualité de l'environnement. Par conséquent, l'on ne peut fonder sur la délégation administrative une politique de non-application des règlements fédéraux aux cas qui ne relèvent pas d'un règlement provincial équivalent ou qui relèvent directement des articles 31 et 33 de la Loi sur les pêcheries et qui ne sont pas visés par un règlement.

Pourtant, il y a des différences frappantes de mise en application entre les politiques concernant la pollution du fleuve St-Laurent résultant de l'activité maritime et celles concernant la pollution due à des sources terrestres. Dans le cas des sources maritimes, Transports Canada intente de nombreuses poursuites au Québec pour assurer le respect des règlements anti-pollution pris en application de la Loi sur la marine marchande du Canada, alors que dans les cas de la pollution provenant de sources terrestres, aucune poursuite n'a été intentée en application des règlements et de la Loi sur les pêcheries depuis dix ans.

Dans le document d'Environnement Canada intitulé "Plan stratégique du Ministère 1984-1989", portant la date du 20 octobre 1983, on lit ce qui suit :

> Le Comité de gestion du Ministère a approuvé, au printemps, (1984) le plan stratégique de la région de Québec. Au nombre des priorités qui y sont définies, figurent l'amélioration de la qualité de l'eau du Saint-Laurent et la conservation des zones importantes de son bassin, la mise en valeur du secteur forestier, la réduction des précipitations acides, ainsi que la réduction et le contrôle des rejets des produits chimiques toxiques dans l'environnement.
> (Environnement Canada : Plan stratégique du Ministère 1984-1989, publication interne, le 20 octobre 1983, p. 21.)

Les efforts d'Environnement Canada pour la mise en application des lois et règlements fédéraux apparaissent très insuffisants par rapport aux intentions exprimées dans ce document. Les études réalisées par le SPE sur la qualité de l'eau dans le St-Laurent révèlent qu'un certain nombre de sources terrestres de rejets continus et hautement toxiques semblent jouir d'une immunité de poursuites complète.

Un exemple remarquable est celui de la Tioxide Canada. Cette compagnie, installée à Tracy, exploite une usine de pigments qui utilise un procédé à base d'acide sulfurique. Cette usine n'est équipée d'aucun système de traitement de ses effluents. Chaque jour, la Tioxide déverse en moyenne 300 tonnes métriques d'acide sulfurique ainsi qu'une quantité appréciable de métaux lourds dans le fleuve. À elle seule, cette usine est responsable de 25 % du fer, du nickel et du zinc, et de 13 % du chrome, rejetés par toutes les usines situées le long du fleuve. Cette usine est en exploitation depuis 1962 et, suivant le SPE, contrevient à l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Pourtant, elle n'a jamais fait l'objet de poursuites.

Le 7 mars dernier, la Société pour vaincre la pollution (S.V.P.) publiait une "Carte du fleuve St-Laurent intoxiqué" faisant état des principales sources terrestres de pollution le long du St-Laurent et des compagnies exploitant les usines qui rejettent les effluents les plus toxiques. Un bon nombre des documents sur lesquels la carte est basée proviennent de sources différentes d'Environnement Canada. Dans le document explicatif accompagnant la carte, on peut lire le commentaire suivant sur la politique du ministère de l'Environnement :

> "Il faut admettre que la stratégie gouvernementale auprès des pollueurs du fleuve est basée sur la "négociation" plutôt que sur l'intervention législative et juridique. Jusqu'à présent, cette stratégie ne semble pas avoir apporté des changements majeurs dans la quantité de toxiques rejetés tous les jours dans le fleuve St-Laurent. (...)
>
> Comment le ministère de l'Environnement espère-t-il pouvoir "négocier" des réductions de rejets s'il n'utilise presque jamais son levier juridique pour amener les pollueurs industriels à la table de négociation?"
>
> Société pour Vaincre la Pollution (S.V.P.), "La carte du fleuve St-Laurent intoxiqué", Montréal, 1985, pages 12 et 13.

Cette situation, bien qu'elle soit particulièrement grave au Québec, n'est cependant pas l'apanage de cette province. Le Conseil désire attirer l'attention sur quelques cas prélevés dans d'autres régions, qui soulèvent des questions quant aux politiques d'application par Environnement Canada des lois et règlements qui relèvent de ce ministère.

B - Alberta

Deux cas d'application des lois et règlements fédéraux dans les Parcs nationaux ont été portés à l'attention du Conseil. En premier lieu, un fonctionnaire du Parc national de Banff, il y a quelques années, a demandé à ses supérieurs l'autorisation de porter plainte contre le Château Lac Louise pour la violation des règlements fédéraux concernant la gestion des déchets, violation qui avait entraîné des problèmes de contrôle des grizzlis dans les environs de l'hôtel. Devant l'ampleur du problème, ce fonctionnaire décida d'intenter des poursuites contre le Château Lac Louise à titre personnel. L'hôtel a été condamné à des amendes totalisant 600 $. Pourtant, quelques jours plus tard, le fonctionnaire reçut une réprimande de ses supérieurs. Ce n'est qu'à la suite des pressions de l'opinion publique que la réprimande fut effacée de son dossier.

Dans le second cas, en août 1981, le surintendant du parc refusa de porter des accusations contre la compagnie C.P. Rail, à laquelle des fonctionnaires du parc reprochaient de polluer le Parc national de Yoho. Devant ce refus, des dénonciations privées furent déposées en février 1982, reprochant à C.P. Rail des contraventions à la Loi sur les parcs nationaux et à l'article 33 de la

Loi sur les pêcheries. Un an plus tard, quelques jours avant l'ouverture du procès, le substitut du Procureur général ordonna l'arrêt des procédures et le dossier fut définitivement fermé.

C - Territoires du Nord-Ouest

Le Conseil a obtenu une liste de déversements d'hydrocarbures dans l'eau ou sur la glace dressée par la "Environmental Services Division, Department of Renewable Resources" des Territoires du Nord-Ouest. La liste vise la période allant de janvier 1980 à septembre 1984 et fait état de plus de 140 déversements d'importances diverses. Pourtant, le Conseil sait que seulement trois de ces déversements ont fait l'objet de poursuites en vertu de l'article 33 de la Loi sur les pêcheries. Certains déversements étaient peu importants, mais 12 d'entre eux dépassaient 20 000 litres et aucun n'a donné lieu à des poursuites. Les substances déversées comprenaient du mazout, du pétrole brut et de l'huile lourde.

* * * * *

Tous ces cas posent, à des degrés divers, le problème de la politique de mise en application et de l'application par Environnement Canada des lois dont le Ministère a la responsabilité.

Le Conseil est conscient que la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement requièrent une stratégie globale d'intervention faisant appel à un éventail de moyens que doit utiliser Environnement Canada dans l'exécution de son mandat. Les poursuites judiciaires ne constituent qu'un moyen parmi d'autres et ne doivent pas devenir la seule méthode d'intervention du Ministère, au détriment des politiques de négociation, d'incitation ou de "persuasion".

Cependant, il ressort de l'étude réalisée par la Commission de réforme du droit et des observations faites par le Conseil qu'il existe des lacunes dans l'exécution par Environnement Canada de son mandat d'assurer le respect des lois et règlements dont l'administration lui est confiée. Il est nécessaire de définir plus clairement la place que doivent occuper les mesures de mise en application, y compris les poursuites judiciaires, dans la panoplie des moyens d'intervention du Ministère. Pour sa part, le Conseil est d'avis que certaines tendances actuelles, telles que la délégation de pouvoirs administratifs aux administrations provinciales et le souci injustifié d'éviter des conflits entre les gouvernements fédéral et provinciaux, nuisent à la réalisation par Environnement Canada de son mandat législatif et minent à confiance que lui portent les Canadiens.

ANNEXE 5

MEMBRES
DU
CONSEIL CONSULTATIF CANADIEN DE
L'ENVIRONNEMENT

Février 1987

M. T. Beck
Calgary (Alberta)
Président

Dr S.A.M. Conover
Coordonnatrice de projets
Université de Dalhousie
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. M. Coolican
Public Affairs International
Halifax (Nouvelle-Écosse)

M. J.L. Fryer
Syndicat national de la Fonction publique provinciale
Ottawa (Ontario)

Dr J.A.F. Gardner
Université de la Colombie-Britannique
Vancouver (C.-B.)

Dr L. Giroux
Université Laval
Ste-Foy (Québec)

Ms D. Griffin
Island Nature Trust
Charlottetown (Î.-P.-É.)

Dr R. Page
Université Trent
Peterborough (Ontario)

Dr J.S. Rowe
Université de la Saskatchewan
Saskatoon (Saskatchewan)

Secrétariat

M. Max McConnell, secrétaire exécutif

Dr E. Fred Roots, conseiller en sciences

Mme Veena Halliwell, coordonnatrice de projets

Environnement Canada
Ottawa (Ontario)
K1A OH3